

LA MÉDIATION



THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le 20 Mai 1939, à 14 heures

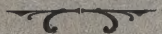
PAR

Žarko RISTIĆ

JURY :

Président : M. de GEOUFFRE de LA PRADELLE, Professeur

Suffragants { M. LE FUR, Professeur
 { M. SIBERT, Professeur



LES PRESSES MODERNES
96 Galerie Beaujolais Palais-Royal
PARIS (1^{re})

—
1939



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555821_0022

LA MÉDIATION



*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ou improbation aux opinions émises dans les thèses.
Ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*

A la mémoire de mon Frère

SVETOZAR

Introduction

La guerre ne devrait être que l'*ultima ratio* pour trancher les différends internationaux et il incombe aux puissances, en leur qualité de membres de la grande communauté internationale, de faire régner la paix et la justice et de s'employer de toutes leurs forces les unes à l'égard des autres, en vue d'apaiser, par une harmonisation équitable et des conseils opportuns, leurs divergences d'opinions et d'intérêts.

A toute époque, il y a eu des pacifiques, parmi les princes comme parmi leurs sujets, et depuis longtemps les Etats ont recouru à d'autres moyens que la violence pour régler les conflits qui venaient à surgir entre eux.

Ces autres moyens sont basés sur l'accord entre les Etats, sur l'accord direct ou sur l'accord indirect.

L'accord direct peut se manifester par la voie des négociations diplomatiques.

Les moyens indirects sont la médiation, la conciliation et l'arbitrage.

Le succès des moyens amiables de résoudre les conflits internationaux suppose, chez les Etats que divise un

conflit, ou l'intelligence des avantages d'une solution pacifique, par rapport aux solutions belliqueuses, ou une moralité suffisante pour faire prédominer chez les gouvernements engagés dans un conflit, la volonté d'éviter le fléau de la guerre.

Les nations font leur droit des gens selon leur état de civilisation.

Une éducation est nécessaire, mais elle se fait peu à peu, parallèlement au progrès des idées morales et du perfectionnement des mœurs, sans lesquelles les lois ne sont que des déclarations solennelles de principes abstraits.

Un simple statut international ne suffit évidemment pas à rendre les nations vertueuses, l'opinion publique éclairée et les hommes d'Etat sages. Pour maintenir la paix et faire régner la justice, il faut avant tout une conscience publique dominante et vigilante, car les organismes se corrompent et les institutions se dissolvent dès que l'esprit qui doit les animer s'affaiblit ou disparaît dans l'incompréhension ou l'indifférence. Comme l'a dit M. James Brown Scott : « Tout différend qu'on peut discuter peut être réglé; tout différend qu'on a discuté doit être et sera réglé d'accord avec les exigences d'une opinion publique insistante et intelligente » (1).

(1) James Brown Scott : *Treaties for the Advancement of Peace*, p. 47.

Le maintien de la paix exige l'esprit sincère de paix qui en accepte les conditions pour y aboutir : le souci de l'équité et le respect des droits d'autrui.

L'humanité est déjà lentement en marche vers une ère nouvelle de paix et de justice internationale. La route est encore longue avant d'arriver au but. Des défaillances nombreuses sont encore probables. Des bouleversements seront peut-être encore nécessaires et inévitables.

Ce qui caractérise les efforts qui ont été tentés depuis une quarantaine d'années, c'est le désir d'organiser à l'avance les règlements pacifiques des litiges internationaux sans attendre que les litiges soient nés pour essayer de les résoudre.

On tend à établir des modèles d'institutions auxquelles peuvent recourir tout de suite les Etats de bonne foi et sincèrement désireux d'aboutir à un règlement pacifique dans les limites de la justice et de l'équité.

La procédure des instruments de paix est préparée à l'avance de telle sorte que les gouvernements éprouvent aussi peu de difficultés que possible dans la mise à exécution. Il y a toujours un avantage indéniable à avoir sous la main, en cas de conflit, une institution dont l'application n'exige pas de retouches importantes, ni ne soulève des incertitudes ou suspensions, préjudiciables à la confiance réciproque nécessaire.

Les puissances signataires du traité de paix, signé à Versailles le 28 juin 1919, soucieuses d'assurer la paix et d'amener la sécurité dans les relations internationales des Etats, ont créé la Société des Nations, — la plus puissante organisation internationale qui ait jamais existé au monde.

C'est à elle qu'incombe la charge de pousser les Etats à entrer dans cette voie des négociations amiables et de recourir aux solutions pacifiques.

Les procédés pour arriver à une issue pacifique sont assez nombreux et nous nous proposons de présenter une étude approfondie de la médiation, que les auteurs ont un peu délaissée pour l'arbitrage, bien qu'elle puisse rendre autant de services que celui-ci pour le maintien de la paix dans le monde.

PREMIERE PARTIE

Théorie de la médiation

CHAPITRE PREMIER

CARACTERES GENERAUX DE LA MEDIATION

« La médiation est l'acte par lequel un ou plusieurs Etats, tantôt sur la demande des parties en litige, tantôt de leur propre mouvement librement accepté, tantôt même par suite de stipulations antérieures, se font les intermédiaires officiels d'une négociation dans le but de résoudre pacifiquement un litige, survenu entre deux ou plusieurs Etats » (1).

(1) Olof Hoijer : *La solution pacifique des litiges internationaux avant et depuis la Société des Nations*, p. 31.

Son but est de concilier les intérêts divergents des parties et de poser les bases d'une entente amiable, en évitant le recours à la force, mais en laissant aux parties la liberté de se rallier ou non à la solution donnée par le médiateur (2).

La médiation peut être offerte spontanément, demandée ou due en vertu de stipulations antérieures. Qu'elle soit offerte ou demandée, la médiation doit être acceptée, dans le premier cas par les parties contendantes, dans le second par les puissances tierces. L'acceptation des parties contendantes doit être unanime : le refus d'une seule d'entre elles empêcherait la médiation de s'exercer, car aucune puissance ne peut être contrainte d'accepter des médiateurs malgré elle. L'acceptation doit être formelle, mais elle peut être faite avec ou sans conditions.

Le but de la médiation est de ramener le bon accord entre les parties contendantes. Elle est une tentative d'arrangement par l'intermédiaire d'un ami commun qui cherche et propose une formule d'entente. Pour cela, le médiateur n'étant pas saisi du différend à titre de juge, mais en celui d'amiable compositeur, sa mission est très délicate. En dehors de l'autorité morale et du prestige qui lui sont indispensables, il doit se montrer de la plus rigoureuse impartialité vis-à-vis des parties. « Ce n'est jamais, en effet, sans

(2) Calvo : *Droit international*, t. III, p. 414.

de grandes difficultés, dit Calvo (3), sans faire preuve de beaucoup de modération, d'un esprit très élevé de justice et d'impartialité, qu'un tiers peut se flatter de concilier des prétentions opposées, de ménager des droits revendiqués comme également incontestables, d'apaiser des ressentiments plus ou moins vifs, plus ou moins fondés ».

Le médiateur, après avoir été investi par les parties contendantes de la charge de trouver la solution conciliante qui pourra mettre fin au conflit, doit prendre connaissance exacte de l'objet du litige, de toutes pièces et documents justificatifs pour être mieux en état de remplir son rôle (4).

Le médiateur demande ordinairement aux parties de se faire mutuellement des concessions sur leurs prétentions respectives. La médiation consiste en effet, le plus souvent, dans une transaction et c'est à faire transiger les contendants que tendent presque toujours les efforts du médiateur.

Le trait caractéristique de la médiation est que les solutions proposées par le médiateur ne sont pas obligatoires : les parties peuvent les accepter ou les rejeter, elles conservent à cet égard une entière liberté. En effet, la médiation n'est qu'un conseil, une opinion, ayant par elle-même une autorité morale, mais qui ne devient pas pour cela obliga-

(3) Calvo, *op. cit.*, t. III, p. 413.

(4) Pasquale Fiore : *Droit international codifié*, art. 809.

toire pour les litigants. Ceux-ci restent parfaitement libres de se conformer ou non à la proposition du médiateur, suivant qu'ils jugent utile ou non de l'admettre comme base d'une transaction amiable.

C'est précisément parce que la médiation laisse aux parties toute liberté d'accepter ou non la formule du médiateur qu'elle constitue un procédé d'application très large, très souple et très varié.

La puissance médiatrice participe aux négociations jusqu'à leur conclusion en prenant part à toutes les explications et discussions qui s'élèvent entre les parties en cause et son rôle ne cesse qu'après la conclusion du traité ou après que les négociations ont complètement échoué.

La médiation prend fin de trois manières : par la réconciliation des parties, par leur non réconciliation ou par l'inutilité de la médiation elle-même.

Dans le premier cas, on dit que la médiation a réussi. Les parties peuvent se réconcilier sans signer aucun acte, mais quand la médiation met fin à une guerre ou à un différend sérieux, un traité vient généralement sceller l'accord des parties.

Dans le second cas, si les parties rompent les négociations, si elles refusent de renouveler un armistice et reprennent les hostilités, et si le médiateur ne pouvant parvenir à les accorder, renonce à ses fonctions par suite de son impossibilité de réussir, on dit que la médiation a échoué.

Enfin, la médiation devient inutile par suite de circonstances qui lui retirent sa raison d'être. Ces circonstances sont au nombre de deux : ou bien le différend qui avait donné naissance à la médiation a disparu ; ou bien les parties se sont réconciliées au moyen de négociations directes.

Les parties conservent le droit de négocier entre elles directement et en dehors du médiateur, mais dans ce cas, elles doivent négocier ouvertement et sans se cacher du médiateur.

La médiation s'applique aux cas les plus divers et l'on peut dire qu'aucun conflit, qu'aucune question ne lui échappe.

Enfin, disons avec M. Olaf Højjer que « l'appareil de la médiation est le procédé diplomatique par excellence, car la première mission de la diplomatie consiste à concilier les intérêts divergents en présence. C'est un instrument de paix de contours indéterminés, de formes fuyantes et parfois insaisissables. Mais d'un autre côté, c'est un procédé souple qui peut s'adapter à toutes les éventualités, à toutes les circonstances, un procédé plein de ressources, encore qu'il soit difficile pour les juristes de le préciser dans ses moyens d'action. En effet, ceux-ci sont le plus souvent effacés et il est également rare qu'une médiation laisse un document qui permette de la suivre à la trace, de l'analyser dans son caractère (5).

(5) Olof Højjer, *op. cit.*, p. 36.

Nous croyons intéressant de mettre sous les yeux du lecteur les articles du *Droit International Codifié* de Pasquale Fiore, relatifs à la médiation (6).

(6) *Article 808.* — Les parties litigantes elles-mêmes peuvent inviter un tiers Etat ami et désintéressé à s'entremettre en qualité de médiateur ou conciliateur. Elles peuvent également accepter pareille offre qui leur est faite spontanément par ce tiers Etat.

Article 809. — Que la médiation ait été provoquée ou qu'elle ait été offerte et acceptée, l'Etat médiateur doit prendre connaissance exacte de l'objet du litige, des négociations entamées ou en cours et de tous les documents justificatifs pouvant fournir quelque lumière.

Article 810. — Les parties litigantes qui ont demandé ou accepté la médiation devront loyalement tout communiquer au médiateur pour le mettre en situation de remplir convenablement la mission qui lui a été confiée. Sera tenu pour procédé déloyal le fait de l'une ou l'autre partie de chercher par d'injustifiables réticences à tromper le médiateur.

Article 811. — Le médiateur aura pour devoir principal d'apprécier de bonne foi et impartialement les raisons invoquées par l'une et l'autre parties. Il devra éviter avec le plus grand soin d'employer son autorité morale au profit de l'une ou de l'autre ; agir non comme juge ou arbitre, mais comme conciliateur, comme ami impartial ; se compotrer uniquement en sagace et prudent courtier, cherchant à provoquer un arrangement raisonnable, sans jamais user de son influence de façon à enlever aux parties la plus entière liberté d'accepter ou de refuser la transaction proposée par lui.

CHAPITRE II

LE MEDiateur

Le rôle de médiateur peut être exercé par un particulier aussi bien que par un chef d'Etat ou un gouvernement, mais, en fait, la plupart du temps, la médiation a été proposée ou acceptée par des gouvernements. « La raison en est, dit Ch. Dupuis (1), que la médiation est un mode de solution pacifique des conflits internationaux qui ressort beaucoup plus du domaine de la politique que du droit. Le médiateur le plus honorable, s'il n'est qu'un simple particulier, a beaucoup moins de chances d'être écouté qu'un gouvernement, qui a derrière lui une certaine force et peut être tenté, et très souvent cède à la tentation, de passer du rôle de médiateur au rôle d'intervenant. La plupart du temps, la médiation a été exercée par des gouvernements et plutôt par des gouvernements forts que par des gouvernements faibles ».

(1) Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 45.

Avec des médiateurs plus humbles, avec de simples particuliers, l'on n'aurait plus à craindre de voir la médiation se transformer subrepticement en intervention. M. Politis avait proposé d'instituer un collège de médiateurs, auquel pourraient s'adresser les Etats en cas de difficultés. Il avait émis et développé cette idée dans un article (2) qui se termine ainsi : « Initier les Etats à recourir aux conseils de personnes privées, présentant toutes les garanties de discrétion et d'impartialité, suivant une procédure essentiellement facultative, mais sagement réglementée, ne serait pas seulement favoriser la médiation, en en rendant l'usage plus facile et plus sûr, ce serait aussi transformer son caractère, accroître sa vertu pacificatrice. Conscients de leur haute mission, libres de toute préoccupation politique, les médiateurs ne se laisseraient guider que par le souci professionnel de procurer la paix. A la différence de leurs devanciers, ils seraient plus que des conciliateurs. Ayant les lumières et l'indépendance des juges, ils sentiraient que leur devoir serait, au cas où le conflit s'y prêterait, de fonder leurs conseils sur la justice autant que sur l'équité. Ainsi, suivant l'évolution tracée par l'histoire, la médiation se rapprocherait de plus en plus de l'arbitrage ».

Sans vouloir en rien nier l'inspiration éminemment généreuse et juste de l'auteur, il convient cependant de faire remarquer qu'une médiation n'a souvent chance de réussir

(2) *L'Avenir de la Médiation*, par Politis, dans la *Revue générale de Droit International Public* de 1919, pp. 136 et s.

que si le médiateur a une forte autorité sur les Etats qu'un conflit aigu divise. Or, dans la réalité brutale des faits, cette autorité sera faite, bien plus que par la science avertie ou la haute valeur morale d'un jurisconsulte, par la force armée d'un Etat puissant que l'on sent, au besoin, prêt à intervenir pour faire prévaloir ce qu'il considère comme une solution équitable.

Le rôle du médiateur n'est pas celui d'un simple intermédiaire qui se contente de mettre en présence les Etats en litige pour les amener à entrer en négociations directes et qui, une fois les parties en présence, se retire. Il participe d'une manière régulière et active aux négociations entamées, jusqu'à leur conclusion ou leur rupture. Il dirige les négociations, assiste aux entrevues des parties et c'est en sa présence et par son entremise que les parties fournissent leurs explications réciproques.

En s'inspirant de l'équité et des suggestions de l'opportunité, il apprécie les propositions faites par l'une ou l'autre des parties. Il écarte celles qui ne lui paraissent pas justes, en suggère d'autres et facilite l'accord des parties en conseillant des adoucissements ou compromis opportuns. Placé entre les deux parties adverses avec des exigences opposées et souvent exagérées, son rôle délicat consiste à les amener peu à peu par la persuasion et l'influence de son autorité morale, à l'aide de concessions réciproques, de transactions opportunes et des accommodements appropriés à franchir l'espace qui les sépare. En un mot, il apla-

nit tous les obstacles qui s'opposent à la réconciliation des parties et s'efforce par tous les moyens possibles et en son pouvoir de ramener la paix, d'une manière générale de rétablir entre elles les bons rapports.

Le médiateur propose d'ailleurs lui-même des solutions aux parties; il leur donne des avis, des conseils. Il cherche une solution de fond et non pas seulement une base nouvelle de négociations.

La mission du médiateur est essentiellement conciliante. « Le médiateur aura, dit Hoijer (3), pour devoir essentiel d'apprécier avec impartialité et bonne foi les raisons invoquées par l'une ou l'autre partie, en agissant non en juge intransigeant sur la stricte application du droit, mais comme un ami impartial et loyal, comme un honnête courtier. Il remplira son rôle de conciliateur sagace et prudent qui tend à provoquer un arrangement équitable ». Le médiateur fait aux parties contendantes des propositions de conciliation, mais il n'est nullement nécessaire que ses propositions soient strictement conformes au droit; elles doivent tendre avant tout à procurer un accommodement. Donc, le rôle de médiateur n'est pas celui d'un juge qui impose une solution juste et conforme au droit, mais celui d'un véritable conciliateur.

Le rôle du médiateur est une mission essentiellement délicate et complexe. Voici comment Vattel conçoit ce rôle:

(3) Hoijer, *op. cit.*, p. 32.

« Le médiateur doit garder une exacte impartialité, il doit adoucir les reproches, calmer les ressentiments, rapprocher les esprits. Son devoir est bien de favoriser le bon droit, de faire rendre à chacun ce qui lui appartient, mais il ne doit pas insister scrupuleusement sur une justice rigoureuse. *Il est conciliateur et non pas juge*, sa vocation est de procurer la paix et il doit porter celui qui a le droit de son côté à relâcher quelque chose, s'il est nécessaire dans la vue d'un si grand bien » (4).

La personne même du médiateur n'est pas indifférente. L'insuccès d'un recours éventuel à la médiation résulte souvent de la difficulté du choix du médiateur. Pour avoir de sérieuses chances de réussite, il faut que le médiateur inspire confiance aux Etats en litige.

Le premier devoir du médiateur, en dehors du prestige et de l'autorité morale dont il doit jouir, et grâce auxquels ses services sont acceptés, son premier devoir est d'être impartial. Pour avoir de sérieuses chances de réussite, il faut que le médiateur inspire confiance aux Etats en litige.

Le premier devoir du médiateur, en dehors du prestige et de l'autorité morale dont il doit jouir, et grâce auxquels ses services sont acceptés, son premier devoir est d'être impartial. Pour inspirer confiance et pour faire accepter ses propositions, il ne doit se faire le champion d'aucune des parties. Le médiateurs doit, par suite, faire taire la

(4) Vattel : *Le Droit des gens*, t. II, p. 284.

sympathie où l'amitié qu'il peut avoir pour l'une et l'antipathie ou l'inimitié qu'il peut avoir pour l'autre : il doit être avant tout un conciliateur. Il doit s'appliquer sincèrement à aplanir les difficultés et à préparer les voies de la réconciliation, sans se laisser influencer par les idées d'intérêt personnel ou d'avantages particuliers. Le médiateur ne doit pas profiter de la médiation pour se faire accorder des avantages par les parties. La médiation est un honneur pour celui qui l'exerce et le médiateur doit se contenter de cet honneur, sans s'abaisser en se faisant payer en quelque sorte le prix de ses services. La médiation est un service essentiellement gratuit. Il faut avouer qu'il n'en a pas toujours été ainsi dans la pratique. Par exemple, l'Allemagne, la France et la Russie se sont fait consentir réciproquement des cessions à bail de la Chine, pour avoir exercé la médiation entre cet empire et le Japon aux préliminaires de Shimonosiki (17 avril 1895).

Les propositions du médiateur doivent être sincères et ne pas cacher l'idée d'un intérêt ou d'un profit personnel. Cependant, l'histoire nous en offre des exemples caractéristiques. En 1769, d'accord avec Frédéric II, roi de Prusse, Joseph II offrit sa médiation à la Turquie et à la Russie. Mais il comprit son rôle en trompant les deux belligérants à la fois, en s'engageant envers la Turquie à enlever à la Russie toutes les conquêtes faites sur la première puissance, soit par la voie des armes, soit par celle des négociations et en se faisant payer par la Turquie un subside de

2.000 bourses de 500 piastres chacune pour frais de préparatifs de guerre et en refusant de ratifier le traité de paix. Le grand Prussien Frédéric II, pour qui le droit des gens n'était qu'un fantôme mis en avant dans les documents diplomatiques, fut indigné de ce procédé purement machiavélique et qualifia les négociations *d'infâmes manœuvres* et de *fourberies* (5).

Le médiateur doit prendre une connaissance exacte du litige, des négociations entamées ou en cours, et de tous les documents justificatifs pouvant fournir quelque lumière. Mais il est souvent difficile de trouver un tiers qui jouisse également d'un entier crédit auprès de toutes les puissances que divise un différent. En effet, il faut presque toujours s'ouvrir à un gouvernement, lui livrer des secrets politiques et l'on n'est pas sûr que ce tiers intermédiaire, dans un avenir plus ou moins proche, ne mettra pas à profit les confidences reçues.

Lorsque, sous les apparences d'une médiation, les puissances imposent leur volonté aux Etats en conflit, que les formes pacifiques adoptées cachent plus ou moins bien l'injonction qui est faite d'accepter la solution indiquée, il y a intervention et non pas médiation. Donc, pour que le médiateur ait droit à l'entière confiance des parties, sa conduite doit être, en tous points, modérée, impartiale, loyale et désintéressée. Plus encore, le médiateur ne doit pas em-

(5) Cité par F. Laurent : *Etudes sur l'histoire de l'humanité*, t. XI, p. 380.

ployer de moyens violents. La mission du médiateur est toute pacifique et exclut la force et la contrainte.

Il peut quelquefois arriver que le rôle de médiateur soit pris par un allié. Les médiateurs de cette espèce sont difficilement impartiaux (6), puisque la médiation d'Etats qui se trouvent dans ces conditions est évidemment suspecte. Dans ce cas, la médiation se réduit à constater si le *casus foederis* est véritablement arrivé, et aboutit presque toujours à une prise d'armes effective de la part de cet allié (7). Cette hypothèse ressemble peu à la véritable médiation qui est un acte amical pour les deux belligérants, qui ne doit jamais s'accompagner de menaces ni de l'emploi de la force. Il le faut pour que les puissances neutres n'hésitent pas à proposer la médiation et pour que les puissances contendantes ne craignent pas de l'accepter.

Calvo dit que le médiateur a le droit d'imposer ce qu'il croit juste, si son concours a été formellement réclamé, ou en cas de stipulations expresses (8). Nous ne pouvons admettre cela dans le premier cas, puisque le médiateur n'a pas le droit d'imposer ce qu'il croit juste ou de forcer les parties à accepter ses conseils. D'une part, les puissances séparées par un différend demeurent libres d'accepter

(6) Gérard de Rayneval : *Institutions du droit de la nature et des gens*, p. 288.

(7) Vattel, par Pradier-Fodéré : *Le Droit des Gens*, t. III, p. 418.

(8) Calvo, *op. cit.*, t. III, p. 414.

ou de rejeter la formule proposée par le médiateur. N'étant pas partie au contrat qui met fin au litige, le médiateur ne peut pas exiger dans la suite l'exécution du traité conclu entre les parties contendantes, même si le traité est dû à son action médiatrice et a été conclu sous ses auspices. « C'est donc à tort que l'Empereur Napoléon III prétendit exiger l'observation de l'article 5 du traité de Prague (23 août 1866), dû à sa médiation, aux termes duquel l'Autriche cédait à la Prusse tous les droits que lui avait conférés le traité de Vienne du 30 octobre 1864 sur le Sleswig et le Holstein, sous la réserve que les populations des districts septentrionaux du Sleswig, si elles exprimaient par un suffrage libre le désir d'appartenir au Danemark, fussent cédées à cet Etat » (9).

D'autre part, du fait que les parties ont accepté les propositions du médiateur, il ne résulte pas que celui-ci soit obligé de garantir les engagements pris; cette obligation ne s'impose pas pour lui. Le médiateur n'a ni le droit, ni le devoir de garantir l'exécution du traité à la négociation duquel il a pris part. Son rôle cesse avec la conclusion du traité ou la rupture des négociations, provoquée par l'une ou l'autre des parties intéressées. Voici comment Calvo exprime l'idée que la médiation n'est pas obligatoire et que le médiateur n'est pas garant : « Lorsque le médiateur a consciencieusement fait tous ses efforts pour rétablir la

(9) Piédelièvre : *Précis de droit international public*, t. II, p. 10.

bonne harmonie, pour empêcher un conflit armé ou le renouvellement des hostilités, enfin lorsqu'il a préparé une base équitable de transaction et usé de sa légitime influence pour faire prévaloir ses vues, son rôle cesse, sa mission pacifique est remplie. *Il n'a pas plus de droit d'imposer* ce qu'il croit juste dans la situation respective des parties au milieu desquelles il s'est interposé, *qu'il n'est tenu de garantir* l'exécution du pacte dû à ses bons offices » (10).

Le médiateur ne devient garant qu'en vertu d'un traité spécial. Un exemple d'une pareille garantie nous est fourni par le traité de Teschen de 1779, conclu à l'occasion du différend né entre l'Autriche et la Prusse, au sujet de la succession bavaroise, sous la médiation de la France et de la Russie. L'Impératrice de Russie, Catherine II et le Très Chrétien Roi de France, Louis XV, s'engagèrent, par un acte spécial et séparé du même jour, à garantir l'exécution de ce traité. En voici la teneur exacte :

Acte de garantie des puissances médiatrices

« La paix ayant été conclue et rétablie entre S.M. l'Impératrice-Reine et S. M. le Roi de Prusse par la médiation de S. M. Impériale de toutes les Russies et de S. M. Très Chrétienne, à la réquisition des deux parties belligérantes; l'une et l'autre des dites parties désirant, avec une égale sincérité, tout ce qui peut conserver et affermir la tranquillité publique, ont encore requis amialement les

(10) Ch. Calvo : *Le Droit international théorique et pratique*, t. III, p. 414.

hautes puissances médiatrices, de vouloir assurer par leur garantie, l'exécution d'un ouvrage si désiré, et à la consommation duquel elles ont employé des soins si efficaces. Sur quoi LL. MM. Impériale de toutes les Russies et Très Chrétienne, animées du même désir d'assurer le repos public, se sont volontiers prêtées à un moyen qui tend uniquement à un but si salutaire, et nous ayant à cet effet munis de leurs pleins pouvoirs. Nous soussignés, plénipotentiaires de leurs dites Majestés, faisant les fonctions de médiateurs pour le rétablissement de la paix, déclarons et assurons que le présent Acte, en vertu de nos pleins pouvoirs, que S. M. l'Impératrice de toutes les Russies, et S. M. le Roi Très Chrétien, garantissent le traité de paix qui a été conclu, en date d'aujourd'hui, entre S. M. l'Impératrice Reine et S. M. le Roi de Prusse dans toute son étendue, avec les conventions spéciales : ainsi que les articles séparés, Acte particulier et séparé, Actes d'accession et d'acceptation, qui y sont annexés et en font partie, et toutes les conditions, clauses et stipulations, qui y sont contenues, en la meilleure forme que faire se peut; et que leurs dites Majestés Impériale de toutes les Russies et Très Chrétienne, feront ainsi expédier et délivrer des ratifications particulières de cet Acte de garantie.

« En foi de quoi Nous avons signé le présent Acte et y avons fait apposer les cachets de nos armes, et l'avons échangé contre les Actes d'acceptation, comme seront échangées de même les dites ratifications du présent Acte contre

les ratifications des dits Actes d'acceptation, dans l'espace de trois mois ou plus tôt, si faire se peut.

« Fait à Teschen, le treize de mai mil sept cent soixante et dix-neuf.

(L.S.) Nicolas, Prince Pepnin (L.S.) le baron de Breteuil (11).

Les parties contendantes conservent le droit de s'entendre directement en dehors du médiateur et celui-ci ne pourra se plaindre que s'il a été trompé par les parties ou si on lui a caché les résultats des négociations directement engagées.

Le médiateur doit se démettre de ses fonctions et proposer aux contendants un autre médiateur si les parties ne veulent pas s'acorder par son intermédiaire.

(11) G.-F. de Martens : *Recueil de Traités*, t. II, p. 682.

CHAPITRE III

LES PARTIES CONTENDANTES

Les parties elles-mêmes doivent faire tous leurs efforts pour que la tâche du médiateur réussisse. Une fois la médiation acceptée et mise en mouvement, les parties devront communiquer loyalement au médiateur tout ce qui est de nature à l'aider à remplir convenablement la mission qui lui a été confiée et faciliter de bonne foi la tâche délicate du médiateur. Pour cela, les parties doivent ne rien lui cacher de ce qui a pu être fait avant son entrée en fonctions, lui faire connaître les négociations qui ont eu lieu jusqu'alors, lui communiquer tous les documents qui peuvent l'éclairer sur le différend, lui soumettre leurs propositions de conciliation, écouter ses avis et ses conseils.

Les parties doivent accorder au médiateur une entière confiance et faire peruve d'une bonne foi absolue; elles ne doivent pas empêcher ni troubler son action conciliante, ourdir des intrigues contre lui, ni se créer mutuellement des ennuis. Elles ne doivent pas entraver par des intrigues ni

par des marques de mauvaise volonté la marche des négociations et empêcher ainsi leur réussite finale, ni être exigeantes dans leurs prétentions, ni repousser systématiquement toutes les propositions du médiateur. « Sera tenu pour procédé déloyal le fait de l'une ou l'autre partie de chercher par d'injustifiables réticences à tromper le médiateur » (1).

Si de mauvaise foi les partis créent des difficultés au médiateur dans l'exercice de sa mission, celui-ci a le droit de se démettre de ses fonctions.

Les parties conservent la liberté de négocier directement et de chercher à s'entendre sans intermédiaire, bien qu'elles aient accepté la médiation d'une ou de plusieurs puissances, et bien que celles-ci aient déjà commencé leurs démarches. La médiation ne cesse pas pour cela; elle continue concurremment avec les négociations directes. Mais dans ce cas, les parties doivent agir ouvertement avec le médiateur; elles ne doivent pas lui cacher les nouvelles négociations qu'elles ont entamées, non plus que la solution qui en est résultée. Dans ces conditions, elles ne font qu'exercer un droit et le médiateur ne peut se plaindre d'avoir été trompé.

Les parties sont libres d'accepter ou de rejeter la proposition du médiateur, qui a tout simplement la valeur d'un conseil sans force obligatoire. Mais elles ont comme un

(1) P. Fiore : *Droit International codifié*, art. 810.

devoir moral d'accepter les propositions faites pour ne pas mécontenter ou froisser le tiers intermédiaire. En effet, dans la réalité des faits, quand l'interposition amiable du médiateur a été acceptée, qu'il a fait entrevoir la possibilité d'une transaction équitable, les parties litigantes se trouvent souvent dans l'obligation morale d'accepter ce qu'un ami commun leur présente comme une solution équitable, sauvegardant leurs droits. Sinon elles s'exposeraient au soupçon de mauvaise foi ou au reproche de persévérer dans des prétentions exagérées, contraires à un esprit sincère de paix et de conciliation. « On peut dire seulement, dit Calvo (2), que quand les bons offices du médiateur ont été acceptés et ont fait entrevoir la possibilité d'une transaction équitable, les deux parties, à moins de s'exposer au soupçon de mauvaise foi ou au reproche de persévérer dans des prétentions exagérées contraires à la justice, sont dans l'obligation morale de faire taire leurs ressentiments et d'accepter ce qu'un ami commun leur présente comme conciliant et sauvegardant tous les droits ».

Le devoir de fidélité est imposé d'une manière générale à tous les contractants. Le médiateur a droit à la confiance des parties et celles-ci doivent la lui conserver pendant toute la durée de la médiation. Elles ne peuvent la lui retirer que si elles ont de justes sujets de plainte contre lui ou si sa bonne foi a lieu d'être suspectée.

(2) Calvo, *op. cit.*, t. III, p. 431.

Les moyens pacifiques doivent tenir la première place dans la solution des conflits internationaux, parce que la guerre, ou en général les moyens violents ne sont pas des moyens naturels pour résoudre les conflits internationaux. Dès lors, il est naturel que les puissances contendantes qui n'ont pu s'entendre directement, cherchent à s'accorder en demandant la médiation d'un Etat tiers, quand elle ne leur est pas offerte. Carnazza-Amari (3) nous dit aussi que les puissances contendantes ont le devoir de demander la médiation. Il fait venir ce devoir des Etats « de la solidarité de leur existence et de leurs rapports ».

Ne peut-on dire que les parties ont également le devoir, naturellement devoir essentiellement moral, d'accepter la médiation qui leur est offerte ? Cependant, il ne faut pas exiger qu'elles l'acceptent de tous les Etats qui l'offrent ; car la personne même du médiateur n'est pas indifférente et la médiation est quelquefois offerte par des Etats dont l'une des parties tout au moins peut à juste titre suspecter la bonne foi.

(3) Carnazza-Amari : *Traité de droit international public en temps de paix*, t. II, p. 554.

CHAPITRE IV

COMPARAISON DE LA MEDIATION AVEC LES BONS OFFICES

§ 1. — *Ressemblances et la confusion*

Il faut reconnaître avec Pradier-Fodéré (1) qu'en fait, ces deux modes, les bons offices et la médiation, ont entre eux un certain rapport, car en pratique les bons offices se transforment facilement en médiation. Mais, si la médiation présente certaines analogies avec les bons offices, il ne faut pas confondre ces deux modes de solution pacifique des conflits internationaux, surtout quand on sait que la confusion est très souvent faite, même par des hommes auxquels cette confusion n'est pas permise.

« On entend par bons offices, dit Calvo (2), les démarches et les actes au moyen desquels une tierce puissance tâche d'aplanir la voie des négociations ou de renouer des

(1) Pradier-Fodéré : *Droit international public*, t. IV, p. 215.

(2) Calvo, *op. cit.*, t. III, p. 377.

pourparlers interrompus ». « Par bons offices, dit de même Bonfils (3), on doit entendre toutes les démarches, tous les actes de nature à faire naître un accord ».

Par ces définitions, on voit que les bons offices se rapprochent de la médiation, et en effet, ces deux modes se ressemblent par plusieurs points.

Les bons offices peuvent être individuels ou collectifs, c'est-à-dire que, de même que la médiation, les bons offices peuvent être exercés par une ou plusieurs puissances.

Les bons offices comme la médiation peuvent être offerts spontanément par les Etats tiers aux parties contendantes ou demandés par les parties contendantes aux Etats tiers, ou enfin se donner en vertu d'une convention.

Ils ont une étendue aussi grande que la médiation, c'est-à-dire qu'ils peuvent être employés dans toute sorte de questions.

Ils ont le même but, celui de rétablir de bonnes relations entre les contendants.

Celui qui exerce les bons offices, de même que le médiateur, ne peut en aucune façon imposer sa volonté.

Les bons offices ne s'imposent pas plus que la médiation : on ne peut les donner à des Etats contendants malgré eux. Donc, ces deux voies pacifiques aboutissent toujours à un conseil sans force obligatoire.

(3) Henry Bonfils : *Manuel de droit international public* (Droit des gens), p. 457.

Celui qui exerce les bons offices ne participe pas au traité qu'il fait signer aux parties, et sa responsabilité n'est engagée d'aucune manière.

Enfin, les bons offices prennent fin de la même manière que la médiation, c'est-à-dire : par la réconciliation des parties, par leur non-réconciliation ou par l'inutilité des bons offices eux-mêmes.

Les publicistes et les diplomates, même ceux de La Haye, ont souvent confondu les bons offices et la médiation, probablement parce que tous deux impliquent l'interposition offerte ou demandée d'un tiers, aboutissant toujours à un conseil sans force obligatoire. M. Piédelièvre, parlant de ceux qui ont fait cette confusion, s'exprime ainsi : « la raison en est, sans doute, que, dans la pratique, les bons offices se transforment aisément en médiation proprement dite, mais il ne s'ensuit pas qu'il faille les assimiler » (4).

Un grand nombre d'auteurs ont confondu ces deux institutions et n'ont fait aucune distinction entre elles.

C'est d'abord Vattel, qui parle de « la *médiation* dans laquelle un ami commun interpose ses *bons offices* ». Alors, dit-il plus loin, des amis communs interposent avec fruit leurs *bons offices*, en s'offrant pour *médiateurs* » (5).

Wheaton, traitant des négociations, constate qu'elles sont quelquefois conduites « sous la *médiation* d'une troi-

(4) Piédelièvre : *Précis de droit international public*, t. II, p. 6.

(5) Vattel : *Le Droit des Gens*, t. II, p. 304.

sième puissance qui offre spontanément ses *bons offices* à cet effet » (6).

D'après Gérard de Rayneval (7), « souvent un *médiateur* offre de lui-même ses *bons offices* ».

Travers Twiss considère la *médiation* comme « un moyen par lequel une tierce puissance interpose ses *bons offices* pour amener le règlement pacifique d'une question en litige entre deux puissances » (8).

Pour Rouard de Card (9), « il y a *médiation* lorsqu'une difficulté étant survenue entre deux Etats, une nation amie présente ses *bons offices*, afin de donner les bases d'un arrangement amiable ou d'une réconciliation ».

Le baron Charles de Martens (10) dit à son tour : « Lorsqu'à la sollicitation, ou du moins du consentement des puissances en contestation, une puissance tierce ou plusieurs puissances interposent leurs *bons offices* ou leur *médiation*, pour le rétablissement ou le maintien de la paix, elles deviennent médiatrices ».

Bonfils (11), dit, en parlant de la médiation, que « l'Etat tiers, ami des deux Etats contendants, prête ses bons offices pour préparer les bases d'un arrangement ».

(6) Henry Wheaton : *Eléments de droit international*, t. I, 271.

(7) Gérard de Rayneval, liv. III, ch. XXIII, n° 1, p. 286 : *Institution du droit de la nature et des gens*.

(8) Sir Travers Twiss : *Le Droit des Gens*, t. II, p. 12.

(9) Rouard de Card : *L'arbitrage international dans le passé, le présent et l'avenir*, p. 28.

(10) Ch. de Martens : *Manuel diplomatique*, p. 17.

(11) Bonfils, p. 514.

Calvo (12), outre qu'on peut lui adresser le reproche de confondre les bons offices et la médiation, peut également recevoir celui de manquer de clarté. « La médiation se produit, dit-il, quand un Etat ami prête ses bons offices pour résoudre et régler des questions internationales pendantes entre deux ou plusieurs autres Etats ». « Alors, dit-il ailleurs, des amis communs interposent leurs bons offices, en prenant simplement l'initiative d'une démarche qui ménage les amours-propres respectifs, ou en offrant une médiation qui facilite et détermine les négociations finales de la paix ».

Tous ces auteurs ont-ils réellement confondu les bons offices et la médiation ? Pour la plupart, on peut croire que cette confusion est due au fait qu'ils prennent les mots « bons offices » dans leur acception pratique, c'est-à-dire dans le sens d'intervention bienveillante inspirée par un souci d'humanité, par une obligation morale de rendre service à son prochain, sans vouloir leur donner leur signification technique. Mais, pour d'autres auteurs, il est certain qu'ils avaient pleinement conscience de la confusion qu'ils commettaient, et qu'ils ont fait cette confusion en pleine connaissance de cause. C'est le cas de Calvo (13) et de Bonfils (14) ; s'ils ont employé les mots « bons offices » et

(12) Calvo : *Droit international théorique et pratique*, t. III, p. 413 et t. V, p. 365.

(13) T. III, p. 377.

(14) Bonfils, p. 457.

« médiation » l'un pour l'autre dans les phrases que nous avons citées, ils les ont parfaitement distingués en d'autres endroits.

La diplomatie non plus n'a pas fait cette différence; les diplomates ne recherchaient pas toujours l'exactitude dans les termes, ils employaient les mots médiation et bons offices l'un pour l'autre. On retrouve dans les documents diplomatiques la même confusion.

Il est clair, par exemple, que le Congrès de Paris de 1856 n'a pas entendu établir deux espèces d'hypothèses, quoique l'article 8 du traité de Paris du 30 mars contienne l'obligation pour les signataires de recourir à la *médiation* pour le cas où un différend s'élèverait entre ceux-ci et la Sublime Porte et quoique fût insérée dans le vingt-troisième protocole du Congrès de Paris, signé le 14 avril 1856, le vœu que les nations, avant d'en venir aux armes, eussent recours aux *bons offices* d'une puissance amie.

Il résulte de la discussion qui a précédé la rédaction du protocole que les plénipotentiaires qui ont signé celui-ci ont entendu par bons offices la médiation.

En effet, on constate que le représentant de l'Angleterre, lord Clarendon, a fait sa proposition parce qu'il a été inséré, à l'article 8 du Traité de paix, une stipulation qui recommande de recourir à l'action médiatrice d'un Etat ami, avant d'en appeler à la force, en cas de dissentiment entre la Porte et l'une ou plusieurs des autres Puissances signataires », et parce qu'il « pense que cette heureuse innova-

tion pourrait recevoir une application plus générale et devenir ainsi une barrière opposée à des conflits qui souvent n'éclatent que parce qu'il n'est pas toujours possible de s'expliquer et de s'entendre » (15).

Donc, si un texte parle de médiation et l'autre de bons offices, tous deux se réfèrent à la même voie pacifique.

A la Conférence tenue à Vienne le 5 décembre 1853, pour le rétablissement de la paix en Orient, les représentants de l'Autriche, de la France, de la Grande-Bretagne et de la Prusse ont confondu non seulement les bons offices et la médiation, mais encore ces deux termes et l'intervention (16).

La notice explicative se rapportant à l'article 5 du projet russe de 1899 dit : « La distinction qui a été faite entre les *bons offices* et la *médiation* est d'une portée exclusivement théorique. Ces moyens d'action sont identiques par leur nature juridique et ne se distinguent que par le degré d'intensité de leur caractère ainsi que par l'importance de leurs résultats. La diplomatie n'a jamais insisté sur cette distinction (Cpr. l'art 8 du traité de Paris et l'art. 23 du protocole du Congrès de Paris de 1856) » (17).

(15) De Clercq, t. VII, p. 84.

(16) Mérignac : *Droit public international*, t. I, p. 434.

(17) *Conférence Internationale de la Paix*, VI^e partie, note 1, p. 208 ; G. de Lapradelle : *Rev. gén. de droit internat. public*, t. VI, p. 758 (1899).

§ 2. — *Différence entre médiation et bons offices*

Il est vrai que la différence entre ces deux moyens d'action n'est pas bien sensible et que la diplomatie les a souvent confondus, mais il est bon cependant, car en droit ils ont un sens différent, de ne pas les confondre en théorie.

Voici la première différence qui sépare ces deux institutions; les bons offices peuvent s'exercer sans avoir été formellement acceptés; le tiers qui interpose ses bons offices n'a besoin d'aucun consentement pour donner des conseils à l'une ou à l'autre des parties.

Ensuite, les bons offices ne sont pas toujours interposés entre tous les Etats contentants; ils peuvent être donnés à l'une des parties seulement.

Enfin, les contendants peuvent recevoir chacun des bons offices d'une puissance différente.

Le rôle de la puissance qui prête ses bons offices est celui d'un simple intermédiaire, tout ce qu'elle doit faire, c'est préparer le terrain de l'entente, mettre les négociateurs en présence, et une fois les parties en présence, elle se retire, les laissant traiter directement; le médiateur, au contraire, ne quitte pas les parties, il participe à toutes les négociations jusqu'à leur fin ou jusqu'à ce qu'elles échouent (18).

(18) V. Heffter : *Droit international de l'Europe*, § 88, p. 204.

Le médiateur doit prendre connaissance exacte du litige; les parties litigantes doivent le mettre au courant des négociations et lui communiquer sans réticence tous les documents propres à éclairer le débat; au contraire, le tiers qui interpose ses bons offices ne peut exiger que tout lui soit communiqué et que rien ne lui soit caché.

Une autre différence, c'est que les bons offices ne s'exercent pas ouvertement. Le secret le plus absolu est exigé, particulièrement de l'Etat qui donne ses bons offices. Les échanges de notes, les démarches, tout doit se faire de façon cachée. L'initiative de publication est laissée aux puissances contendantes.

C'est au milieu du XVII^e siècle que la doctrine établit une distinction entre les bons offices et la médiation. Ernest Nys (19) fait remarquer qu'alors « on appela *interpositors* ou *pacificateurs* les tiers qui s'interposaient sans que leur intervention eût été admise expressément entre toutes les parties intéressées; on réserva la qualification de *médiateurs* à ceux qui avaient reçu un véritable mandat ».

Voici comment l'abbé Réal de Curban, dans sa *Science du gouvernement* (paru en 1764), établissait cette distinction : « Il est des occasions où des ministres publics interposent leurs bons offices et assistent à des conférences, sans que la médiation de leur maître ait été acceptée, sans même qu'elle ait été offerte. Pour lors, cela ne s'appelle pas faire

(19) Ernest Nys, p. 51 : *Les origines du droit international*.

l'office de médiateur, mais celui de *pacificateur*. C'est de ce nom que, dans les pays étrangers, on appelle les médiateurs, tant qu'ils n'ont pas été reconnus tels expressément par toutes les parties intéressées dans la querelle » (20).

Le même auteur, dans le même ouvrage, nous cite l'exemple suivant : « La Cour de Russie étant en guerre (21) avec celle de Suède, à laquelle la France payait des subsides, le marquis de la Chétardie, ambassadeur du Roi Très Chrétien (22), offrit les bons offices de son maître à la tsarine (23) qui les accepta; mais lorsqu'on voulut avancer les négociations, la tsarine prétendit qu'elle avait bien accepté les bons offices du roi, mais non pas sa médiation » (24). Entre la médiation et les bons offices, il existe une différence assez marquée, faite par le plus grand nombre des auteurs.

Bonfils (25) nous dit que « la médiation a un caractère plus défini, plus marqué que les bons offices », mais ce n'est là qu'une différence assez générale entre ces deux modes.

M. de Martens définit les bons offices de la manière suivante : « ...ils sont la conséquence soit de la bonne volonté d'une puissance tierce, soit d'une demande des parties contractantes et consistent à établir un accord entre ces

(20) Réal de Curban : *Science de gouvernement*, t. V, p. 656.

(21) En 1742.

(22) Louis XV.

(23) Catherine II.

(24) Réal de Curban, *op. cit.*, p. 657.

(25) Bonfils, p. 457.

dernières, à les faire incliner vers le règlement pacifique d'un différend ou à intervenir auprès d'une des puissances au profit d'une autre.

« *Le gouvernement qui rend des bons offices ne participe pas au traité et ne devient pas partie contractante* » (26).

Pasquale Fiore, dans son *Droit international privé*, range dans deux séries distinctes d'articles, les considérations relatives à la médiation et celles relatives aux bons offices (27). Klüber, après avoir défini les bons offices et en définissant la médiation, ajoute que celle-ci ne peut exister « que par le consentement des deux parties et du médiateur » (28).

Pour Olof Hoijer, « les bons offices peuvent s'étendre jusqu'à la suggestion d'une nouvelle *base de négociation*, mais pas jusqu'à la proposition d'une nouvelle *base d'accord* qui constitue une médiation » (29).

D'après Bluntschli, « les bons offices se transforment en médiation lorsqu'une puissance neutre entreprend d'accord avec les deux parties d'amener un arrangement » (30).

(26) F. de Martens : *Traité de Droit International*, t. I, p. 534.

(27) P. Fiore : *Droit International codifié*, t. II, p. 387.

(28) Klüber : *Droit des Gens moderne de l'Europe*, p. 230.

(29) Olof Hoijer : *La solution pacifique des litiges internationaux, avant et depuis la Société des Nations*, p. 26.

(30) Bluntschli : *Le droit international codifié*, p. 485.

Nous pouvons citer encore R. Piédelièvre (31), Pradier-Fodéré (32), A. Rivier (33) qui, tous, se rallient à ce criterium : pour qu'il y ait médiation, le consentement du médiateur et des parties contendantes est nécessaire et la médiation ne peut pas exister sans la participation effective du médiateur à toutes les négociations.

La pratique internationale a marqué aussi suffisamment la différence entre la médiation et les bons offices.

Il peut arriver qu'un Etat accepte les bons offices de plusieurs puissances, mais rejette leur médiation.

Cet exemple nous est donné par le congrès réuni à Berlin, en juin-juillet 1878, pour les affaires d'Orient, congrès où les plénipotentiaires ont bien compris la différence entre les bons offices et la médiation. Le protocole N° 19 du 12 juillet 1878 relate en effet ainsi (34) la discussion de l'article 24 (35) du traité du 13 juillet 1878 : « Carathéodory Pacha, se référant à l'article XXIV, qui concerne la rectification des frontières de la Grèce, et la médiation éventuelle

(31) R. Piédelièvre : *Précis de droit international public*, t. II, p. 6.

(32) Pradier-Fodéré : *Droit international public*, t. IV, 213.

(33) A. Rivier : *Principes du droit des gens*, t. II, p. 161.

(34) De Clercq, t. XII, p. 313.

(35) L'article 24 dit : « Dans le cas où la Sublime Porte et la Grèce ne parviendraient pas à s'entendre sur la rectification de frontières indiquée dans le treizième protocole du congrès de Berlin, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Russie se réservent d'offrir leur médiation aux deux parties pour faciliter les négociations ». De Clercq, t. XII, p. 326.

des Puissances... demande que le mot de « médiation » soit remplacé par « bons offices ». M. Desprez rappelle que le mot de « médiation » adopté par la commission est conforme aux termes du Protocole N° 13 (36).

« Le comte de Launay déclare que la substitution demandée par Caratheodory Pacha amoindrirait la signification et la portée de la proposition des Plénipotentiaires de France et d'Italie et de la décision prise par la haute Assemblée ».

(36) Dans la séance du 5 juillet, une proposition de M. Waddington, premier plénipotentiaire de France, soumise au congrès d'accord avec le comte Corti, premier plénipotentiaire d'Italie, avait été acceptée par les représentants de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie et de la Russie et fut insérée dans le protocole n° 13. « Le Congrès, disait cette proposition, invite la Sublime Porte à s'entendre avec la Grèce pour une rectification de frontières en Thessalie et en Epire, et est d'avis que cette rectification pourrait suivre la vallée du Salamyrias (ancien Peneus), sur le versant de la mer Egée et celle du Kalams, du côté de la mer Ionienne.

« Le Congrès a la confiance que les parties intéressées réussiront à se mettre d'accord. Toutefois, pour faciliter le succès des négociations, les Puissances sont prêtes à offrir leur médiation directe auprès des deux parties ». De Clercq, t. XII, p. 272.

CHAPITRE V

COMPARAISON DE LA MEDIATION AVEC L'ARBITRAGE

§ 1. — *Ressemblances*

Le premier caractère commun entre la médiation et l'arbitrage est que tous les deux sont des moyens pacifiques de résoudre les conflits internationaux.

De même que la médiation, l'arbitrage est individuel ou collectif. Il est généralement demandé. Il arrive très rarement qu'un Etat se propose, spontanément, comme arbitre. Comme la fonction d'arbitre est très délicate et très difficile à remplir et que la décision de l'arbitre est un engagement qui lie juridiquement les parties, il s'ensuit que celles-ci doivent avoir une entière confiance dans celui qu'elles constituent leur juge — et le seul moyen pour y arriver, c'est qu'elles le choisissent de leur propre mouvement. Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas des cas où l'arbitre se propose de lui-même; il peut sans doute y en avoir, mais c'est une hypothèse qui se réalise plus rarement.

De toutes manières, l'arbitrage doit être accepté soit par les parties, soit par l'arbitre. Il peut aussi s'appuyer sur une convention antérieure.

L'arbitrage, aussi bien que la médiation, a pour but d'éviter la guerre, et quand les parties sont en état de guerre, de faire cesser les hostilités; il est donc comme elle une institution pacifique, cherchant à réaliser le même résultat.

En ce qui concerne leurs effets, on trouve entre ces deux solutions pacifiques encore une certaine ressemblance. Les puissances litigantes restent libres d'accepter ou de rejeter à leur gré le projet de transaction du médiateur. De même, c'est toujours la bonne foi et la volonté des parties qui constituent la garantie de l'exécution de la sentence.

Il y a des auteurs qui soutiennent qu'un Etat qui a obtenu gain de cause par l'arbitrage, n'a aucun moyen de contrainte contre l'Etat condamné. Voici ce que nous dit Fiore, après avoir parlé de l'obligation des parties d'exécuter la sentence : « Les arbitres cependant ne peuvent disposer d'aucun moyen pour les contraindre à s'y conformer et ne peuvent pas ajouter à la sentence une clause pénale en cas de non exécution » (1). Heffter aussi, après avoir parlé de l'objet du compromis, dit : « mais il ne contient pas nécessairement une clause pénale en cas de non exécution ».

(1) Fiore : *Droit international public* (1869), t. II, p. 207.

« L'arbitre ne dispose d'aucun moyen d'exécution » (2).

En ce qui concerne l'engagement qu'implique la convention d'arbitrage de se soumettre de bonne foi à la sentence arbitrale, M. Ch. Dupuis déclare : « Principe incontestable au point de vue juridique, mais qui n'a pas toujours été observé dans la pratique, pour la raison que le point faible de l'arbitrage international, c'est l'absence d'autorité ayant qualité et pouvoir de contraindre à l'exécution de la sentence les Etats condamnés auxquels la sentence déplaît... A l'intérieur d'un Etat, l'autorité de l'Etat (sauf en temps de révolution), est assez puissante pour s'imposer à tous, tandis que, dans le domaine international, il n'y a pas d'autorité supérieure aux Etats qui puisse contraindre avec certitude un Etat récalcitrant à s'incliner devant une sentence arbitrale » (3).

Au siècle dernier, le plus souvent, en fait, la décision de l'arbitre comportait aussi un élément transactionnel, pour mieux assurer l'exécution de la sentence par le perdant, nous dit M. Louis Le Fur (4).

Telles sont les ressemblances qu'on trouve entre ces deux modes. Signalons un cas de médiation qui présente beaucoup de ressemblance avec l'arbitrage. C'est la média-

(2) Heffter : *Droit international d'Europe* (1873), pp. 208 et 209.

(3) Ch. Dupuis : *Cours de Droit des Gens*, 1937-1938, p. 128.

(4) Louis Le Fur : *Précis de Droit international public*, 1937, p. 482.

tion offerte par l'Espagne dans l'affaire Cerruti (1885-1888) entre le gouvernement colombien et celui de l'Italie. Le 24 mai 1886, un protocole fut signé à cet effet à Paris, par le général comte De Ménabréa, ambassadeur d'Italie et M. de Matéus, ministre plénipotentiaire de Colombie. Il faut remarquer que ce protocole était un véritable compromis, comme dans un arbitrage, qui fixait les points sur lesquels le délégué espagnol aurait à se prononcer (5).

§ 2. — *Différences entre médiation et arbitrage*

Les différences entre ces deux modes sont plus importantes.

La médiation et l'arbitrage diffèrent par leur objet et par l'étendue des questions auxquelles ils peuvent s'appliquer. Tandis que la médiation est un procédé diplomatique très souple et qu'elle peut s'employer dans tous les cas de conflits, l'arbitrage est le moyen juridique par excellence et tous les différends entre Etats ne sont pas de nature à lui être soumis.

La plupart des auteurs retirent à l'arbitrage les questions qu'on a qualifiées de politiques et qui concernent l'existence, l'indépendance ou la souveraineté, l'intégrité, la dignité ou l'honneur des Etats. Rien ne s'oppose à ce que

(5) V. *Chronique des faits internationaux*, par Pradier-Fodéré, dans la *Rev. de dr. int. et de lég. comparée*, t. XIX, 1887, pp. 196 à 198. — Calvo, *op. cit.*, t. 111, pp. 426 à 429.

toutes ces questions fassent l'objet d'une médiation, précisément parce que les parties demeurent libres d'accepter ou de rejeter la solution proposée et parce que la médiation, même lorsqu'elles ne réussit pas, offre un grand avantage. Par le temps qu'elle met à se produire, elle permet aux esprits de se calmer, l'opinion publique revenue de ses égarements, peut juger la situation avec plus de sang-froid et la paix, de la sorte, a plus de chance de se maintenir. Voici comment Calvo s'exprime à ce sujet : « La médiation peut s'appliquer, comme nous l'avons dit, à toute espèce de questions internationales, quelle qu'en soit la portée et quelles qu'en puissent être les conséquences; l'exercice de l'arbitrage, au contraire, est contenu dans certaines limites inhérentes aux bases mêmes du droit des gens, au respect que les nations se doivent mutuellement des droits respectifs de chacune d'elles. C'est pourquoi l'arbitrage, bien qu'il puisse porter d'ailleurs sur toute sorte de désaccord ou de débat international, ne saurait aborder ceux dans lesquels l'honneur ou l'indépendance nationale sont directement en jeu et qui relèvent d'un sentiment intime personnel, dont un Etat tiers ne doit pas se rendre juge; chaque nation étant seule juge de sa dignité et des droits qui en garantissent la sauvegarde » (6).

A l'encontre de la majorité des auteurs, Mérignhac (7) prétend que l'arbitrage peut s'exercer, en droit, dans ces

(6) Calvo, *op. cit.*, t. III, p. 472.

(7) Mérignhac, *op. cit.*, pp. 184 et s.

questions et qu'en fait il « peut parfaitement se produire sans réserve, si l'on y a recours dès le début, avant que les passions surexcitées, rendent impossible toute solution amiable ». Pradier-Fodéré (8) est de son avis pour les questions relatives à l'honneur ou à la dignité mais il revient à l'opinion générale pour celles qui touchent à l'existence, à l'indépendance ou à la souveraineté, et à l'intégrité, « car, dit-il, les Etats se doivent à eux-mêmes, dans le présent et aux générations à venir, de défendre leur existence et leur souveraineté ».

L'arbitrage est impossible encore dans les guerres civiles. Comme dit Mérignhac (9), « pour compromettre avec un adversaire, il faut avant tout reconnaître qu'il existe; or, un gouvernement fonctionnant d'une manière régulière dans un pays, ne peut admettre l'existence de l'insurrection organisée dans le but de le renverser ».

Une grande différence entre l'arbitrage et la médiation apparaît en ce qui concerne les fonctions d'arbitre et de médiateur. Après avoir pris connaissance exacte de l'objet du litige et de toutes les explications nécessaires, le rôle du médiateur consiste à discuter les prétentions des parties, à repousser celles qui lui paraissent injustes ou exagérées et petit à petit à amener les parties sans contrainte, par la persuasion et avec des concessions réciproques, à

(8) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. VI, p. 438.

(9) Mérignhac, *op. cit.*, p. 198.

franchir l'immense distance qui les sépare. Il donne aux parties des conseils, des solutions conciliantes qui s'appuient plutôt sur l'équité naturelle que sur « une justice rigoureuse » (10). Il doit être impartial et plus indépendant que l'arbitre, éviter le plus possible d'employer son autorité morale au profit de l'une ou de l'autre partie; sa proposition n'a d'autre valeur que celle d'un conseil sans force obligatoire. Le médiateur ne doit pas appuyer ses conseils pacifiques par des démonstrations militaires, ni recourir à des menaces d'autre sorte, parce que ce faisant, non seulement il ne remplirait pas son devoir d'humanité, mais encore violerait le droit d'un peuple (11). Donc, il n'a pas le droit d'imposer ses propositions, « ce qu'il croit juste » (12).

Par la médiation, on cherche une transaction possible; par l'arbitrage, on vise le droit, le médiateur ne dit pas : « Ceci est juste », c'est là le rôle de l'arbitre. L'arbitre examine les questions au point de vue juridique; il décide à ce seul point de vue qui a tort et qui a raison; il dira, en toute sincérité, ce qu'il croit être juste. « L'arbitre, dit Pradier-Fodéré (13), résoud les différends par *voie de droit*, il recherche de quel côté se trouve le droit; il s'appuie sur la règle stricte; il examine de quelle manière le

(10) Vattel, *op. cit.*, p. 304, t. II.

(11) Pasquale Fiore : *Droit international codifié*, art. 811.

(12) Calvo, *op. cit.*, t. III, p. 414.

(13) Pradier-Fodéré : *Traité de droit international public européen et américain*, t. VI, 2^e partie, p. 383.

droit international doit s'appliquer au cas particulier faisant l'objet du désaccord entre les parties. Dire le droit, telle est sa mission ; et c'est la différence essentielle qui existe entre le rôle de l'arbitre et celui du médiateur ».

Donc, l'arbitre doit rendre une sentence conforme au droit, et s'il ne peut trouver de quel côté est le droit, il ne doit pas décider. Mais les parties, dans ce cas, peuvent recourir à la médiation ou l'arbitre peut toujours proposer une solution, qui naturellement n'est pas obligatoire, c'est-à-dire que dans ce cas, l'arbitrage se transforme en médiation (14).

Il faut cependant excepter le cas où les puissances qui recourent à l'arbitrage insèrent dans leur compromis des clauses qui étendent la mission des arbitres, qui vont au-delà des pouvoirs normaux qui résultent de l'arbitrage,

(14) Une contestation s'étant élevée entre l'Angleterre et les Etats-Unis pour une question de frontière entre le Canada et la république Nord-américaine, les deux gouvernements avaient soumis ce différend à l'arbitrage du roi de Hollande, en 1831. Mais le roi déclara qu'il n'avait pu trouver dans les pièces qui lui avaient été soumises des éléments propres à lui permettre de trancher la question et, ne pouvant se prononcer et remplir sa mission, il renonça au rôle d'arbitre et prit celui de médiateur, en suggérant une solution amiable du différend. Mais dès lors, les parties n'étaient pas liées par la sentence ; ce fut en effet leur avis et elles rejetèrent la proposition du roi de Hollande. Elles ne réglèrent la question que plus tard, par une convention spéciale du 9 août 1842. (V. *Une nouvelle mission donnée aux arbitres dans les litiges internationaux*, par L. Renault, dans la *Rev. gén. du dr. int. public*, t. I, 1894, p. 45.

c'est-à-dire du pouvoir de régler le litige par application des principes du droit. Généralement cette extension des pouvoirs des arbitres reçoit le nom d'attribution aux arbitres du pouvoir « d'amicable composition ». Les arbitres ne sont plus seulement des juges chargés d'appliquer les règles du droit, mais des amiables compositeurs. Ils sont autorisés à statuer non plus seulement selon les règles du droit, mais selon les règles de l'équité ; ils ont le droit d'imposer une transaction. Citons, comme exemple, la sentence rendue par le Président de la République Française conformément au protocole du 25 septembre 1872, relatif à l'arbitrage à lui déféré par l'Angleterre et le Portugal, à propos du différend relatif à la possession de certains territoires sur la côte orientale d'Afrique (15). Ce qui justifie le plus souvent les pouvoirs d'amiables compositeurs, c'est l'insuffisance ou l'obscurité des règles de droit international applicables au litige.

Enfin, dernière extension des pouvoirs des arbitres : les arbitres peuvent recevoir des pouvoirs législatifs (16). Le traité de Versailles (1919) donne à l'arbitre dans certaines occasions, un rôle de législateur. Un exemple est don-

(15) V. De Clercq, t. XI, pp. 39 et 41.

(16) L'un des cas les plus célèbres où les arbitres ont reçu des pouvoirs législatifs est celui de l'arbitrage sur les pêcheries de la mer de Behring. Le compromis a été signé à Washington le 29 février 1892. Exemple cité par M. Dupuis dans son cours (1937-1938), *Droit des Gens*, p. 123, à l'Ecole libre des Sciences Politiques.

né par l'article 98 du traité au sujet des conventions que devront conclure l'Allemagne et la Pologne pour assurer à chacune des libertés de communication entre leurs territoires. En cas de divergence au sujet de ces conventions, des arbitres interviendront pour assurer leur conclusion et c'est le Conseil de la Société des Nations qui tranchera toutes les contestations (17).

On trouve encore une différence entre l'arbitrage et la médiation dans ce fait que le rôle de médiateur n'est rempli que par les Etats, tandis que celui d'arbitre peut l'être aussi par des particuliers. En ce qui concerne les relations des Etats, c'est une question assez importante, et voici ce que nous dit à cet égard M. Geouffre de Lapradelle : « L'institution de l'arbitrage se prête moins facilement aux influences politiques que la théorie de la médiation. Dans le premier cas, le litige est porté devant les juges sur le terrain juridique; dans le second, au contraire, il est porté devant des puissances politiques sur le terrain proprement diplomatique. Tandis qu'un jugement arbitral ne peut pas augmenter l'influence d'un ou plusieurs Etats, mais, tout au plus, l'autorité d'un ou plusieurs magistrats, l'exercice d'une médiation peut être la source d'un accroissement de puissance politique pour la nation médiatrice ».

« Tandis que l'arbitrage exercé par des hommes entre les Etats ne peut pas permettre à ces hommes de prendre

(17) Voir *Traité de Versailles*, Publication du Ministère des Affaires Etrangères, p. 59.

barre sur ces Etats, la médiation exercée par des nations entre des nations, permet aux unes de s'introduire dans les affaires des autres et de prendre autorité sur elles, soit à raison de cette connaissance de leurs affaires, soit à raison des services rendus » (18).

Les puissances contendantes sont libres, au lieu de recourir à l'arbitrage d'Etats tiers, de choisir directement comme arbitres de leur différend des juges, des jurisconsultes, un corps législatif ou, comme le conseille Lieber, journaliste américain et grand défenseur de la paix, de choisir les professeurs d'une faculté de droit appartenant à un petit pays neutre; « on sera ainsi, dit-il, assuré d'obtenir une sage et impartiale décision » (19).

C'est ainsi que la Cour de Cassation française a été chargée, en 1879, de trancher un litige pendant entre le gouvernement français et celui de Nicaragua (20).

De même, la France et l'Angleterre ont soumis, par le traité du 11 mars 1891, les questions concernant la pêche du homard à Terre-Neuve, à l'arbitrage d'une commis-

(18) G. de Lapradelle : *Revue générale du Droit International public*, t. VI, pp. 758-759 (1899).

(19) Lieber : *Revue de Droit International* (1870), p. 480 ; Rouard de Card : *L'Arbitrage international*, p. 52.

(20) Voir *Un litige devant la Cour de Cassation de France*, par Louis Renault, dans la *Rev. de Dr. int. et de lég. comp.*, t. XIII, 1881, p. 22.

sion (21) composée de trois jurisconsultes (22) et de deux délégués de chaque pays.

La médiation et l'arbitrage diffèrent encore par la manière dont ils prennent fin. La médiation se termine de trois manières : par la réconciliation des parties, par leur non-réconciliation et par l'inutilité de la médiation quand les parties tombent d'accord au moyen de négociations directes (23). Pour l'arbitrage, il a deux manières de prendre fin : par la réconciliation des parties intervenues par suite de la solution du différend par l'arbitre, ou bien par la non-réconciliation des parties, par suite de l'impossibilité où se trouve l'arbitre de rendre une sentence conforme au droit.

Voici encore une différence entre ces deux institutions. Tout arbitrage repose sur un acte : le compromis. Par le compromis, les parties décident de soumettre leur différend à un arbitrage, choisissent les arbitres, déterminent la question à trancher, les pouvoirs des arbitres et s'engagent à exécuter la sentence. Donc, les parties se sont engagées à l'avance à exécuter la sentence ; cette sentence est obligatoire en vertu de l'engagement pris dans le compromis. Quand les parties font appel à la médiation d'une puissance, le mé-

(21) Calvo, *op. cit.*, pp. 478-79, 4^e éd.

(22) Ces trois jurisconsultes étaient : MM. F. de Martens, professeur de droit des gens à l'Université de Saint-Pétersbourg ; Rivier, consul général de Suisse, ancien Président de l'Institut de Droit international, et Gran, ancien membre de la Cour Suprême de Norvège.

(23) G. de Lapradelle, dans la *Revue générale de droit international public* (1899), t. VI, p. 764.

diateur conseille et suggère et il peut bien être entendu que ses conseils seront suivis et que la solution qu'il préconisera sera acceptée, mais il n'y a pas d'engagement.

La médiation n'a pas un caractère obligatoire; la solution du médiateur est tout simplement un conseil, soumis à la volonté des parties qui demeurent libres de l'accepter ou de le rejeter. Donc, la médiation peut bien conduire à une solution, mais par elle-même elle ne constitue pas une solution. L'arbitrage, au contraire, constitue par lui-même une solution. Quand l'arbitre a statué, l'affaire est tranchée et les parties n'ont qu'à exécuter sa sentence. Une fois cette décision donnée, on doit considérer comme définitivement éteint le litige qui a fait l'objet du jugement arbitral. Aucune des parties n'a plus le droit d'y revenir ni de remettre en question, directement ou indirectement, ce qui, une fois, a été jugé. La médiation, au contraire, laisse subsister la possibilité du retour des mêmes conflits. Les parties contendantes ont le droit d'accepter la solution proposée par le médiateur, provisoirement, pour un certain temps seulement, libre à elles de remettre le différend en question lorsqu'elles le jugeront opportun. Il s'ensuit, dit Pradier-Fodéré (24), que « la médiation laisse subsister la possibilité de conflits futurs ramenés par la mutabilité des relations internationales, tandis que les réclamations et les contestations soumises à l'arbitrage sont en général considérées comme définitivement jugées par la décision arbitrale, qui constitue comme un règlement complet, absolu et final ».

(24) Pradier-Fodéré, 2^e partie, t. VI, pp. 383 et 384.

Les parties sont tenues à exécuter la décision de l'arbitre, sauf les cas d'erreur ou d'injustice flagrante. Voici ce que nous dit à ce sujet M. de Martens : « Les parties intéressées conservent la libre faculté d'accepter les arrangements proposés, tandis qu'elles sont liées par le compromis et que la décision arbitrale doit leur servir de loi et de règle, à moins que les arbitres n'aient rendu un jugement manifestement injuste et contraire à la raison » (25).

Autrement, la sentence est obligatoire, les parties ne peuvent pas s'y soustraire (26).

Les conférences de La Haye ont réservé aux parties le droit de demander la revision de la sentence seulement dans le cas de la découverte d'un fait nouveau qui eût été de nature à exercer une influence sur la sentence et qui était inconnu du tribunal ou de la partie qui a demandé la revision (27).

Pour arriver à la conciliation ou à la paix, les parties contendantes aussi bien que le médiateur ont une grande liberté d'action; il n'y a pas de règle fixe pour leurs débats; il n'existe pas de procédure spéciale. Dans l'arbitrage, les règles de la procédure à suivre sont prescrites, soit par les

(25) De Martens : *Droit des Gens*, t. II, p. 21.

(26) Calvo, *op. cit.*, t. I, p. 668, et Heffter, *op. cit.*, p. 210, donnent six cas dans lesquels les parties peuvent attaquer la décision arbitrale.

(27) Voir l'article 55 (1899) et l'article 83 (1907). Renault, *op. cit.*, pp. 29 et 85.

parties dans le compromis (28), soit par les arbitres eux-mêmes. On applique autant que possible les règles de la procédure ordinaire (29).

En ce qui concerne la sentence, les arbitres doivent délibérer en commun et décider à la majorité pour prononcer leur décision; « ils doivent se conformer aux principes du droit international existant, en appliquant aux points internationaux en litige le droit international tel qu'il est établi entre les parties par les traités ou la coutume, et, en seconde ligne, par le droit international général; et aux points en litige d'une autre nature, le droit public ou le droit privé, le droit national qui paraît applicable d'après les préceptes du droit international » (30).

La sentence doit être prise à la majorité; elle doit être signée et motivée (31). Ces règles sont consacrées par les Conférences de La Haye de 1899 et 1907 dans les articles 52 et 79 (32).

(28) Renault : *Recueil des textes. Les deux conférences de La Haye* ; art. 31 (1899) ; p. 20 et art. 52 (1907), p. 82.

(29) Calvo, *op. cit.*, p. 481.

(30) Calvo, *op. cit.*, p. 482.

(31) Sur ce point, la majorité des auteurs est d'accord : Kamarski : *Le Tribunal international*, p. 99 ; Renault : *Préface du Recueil des arbitrages internationaux*, par G. de Lapradelle et Politis, p. 10 ; M. Pierantoni : *Revue de droit international et de législation comparée*, t. XXX (1898), p. 455.

(32) Art. 52 (1899) : « La sentence arbitrale, votée à la majorité des voix, est motivée. Elle est rédigée par écrit et signée par chacun des membres du Tribunal ; ceux des membres qui sont

Avant le XVII^e siècle, il est assez souvent difficile de distinguer les cas de médiation des cas d'arbitrage. On employait souvent pour le même cas aussi bien le terme d'arbitre que celui de médiateur ou amiable compositeur. Ainsi, dans une contestation qui s'était élevée, en 1334, entre le roi de Bohême et plusieurs princes allemands, d'un côté, et le duc de Brabant de l'autre, Philippe VI de Valois, chargé de vider le différend, se déclara dans la sentence « nommé et élu juge, traicteur et amiable compositeur entre hauts hommes nos chiers amis » (33). De même, Nys, dans son *Traité*, cite que plus tard, au XV^e siècle, les évêques choisis pour vider les difficultés pendantes entre Louis XV et Edouard d'Angleterre sont appelés *arbitri seu amiables compositores*.

A partir du XVII^e siècle, on ne confond plus l'arbitrage et la médiation. Voici un exemple où cette distinction fut même bien marquée. Louis XIII avait envoyé à Aix-la-Chapelle les ministres français pour ramener la concorde entre les catholiques et les protestants. « Nous vous déclarons, dirent-ils, de la part de Sa Majesté, qu'elle n'a aucun dessein de préjudicier à l'autorité et aux droits de l'empereur,

restés en minorité peuvent constater, en signant, leur dissentiment ». Renault, p. 22.

Art. 79 (1907) : « La sentence arbitrale est motivée. Elle mentionne les noms des arbitres ; elle est signée par le président et par le greffier ou le secrétaire faisant fonctions de greffier. Renault : *Les deux Conférences de La Haye*, p. 75.

(33) E. Nys : *Les origines du droit international*, p. 53.

de l'Empire, d'aucun prince, ni de personne; et afin que la contestation survenue puisse être discutée plus aisément et sans confusion, nous vous invitons à députer, de part et d'autre, des gens paisibles et dégagés de toute passion, lesquels pourront conférer avec nous, en toute confiance et sûreté, et nous entendrons avec patience tout ce qu'ils voudront dire et proposer, non comme *juges ni arbitres*, mais comme *médiateurs de paix et amiables compositeurs* » (34).

(34) De Flassan : *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française*, t. II, p. 310. Voir aussi Mérignhac, *op. cit.*, p. 42.

CHAPITRE VI

DIFFERENCE ENTRE LA MEDIATION ET L'INTERVENTION

L'intervention est l'acte par lequel une puissance tierce s'immisce dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat. Cette immixtion peut se produire de deux manières, pacifiquement ou violemment, c'est-à-dire qu'il y a deux sortes d'intervention, l'intervention pacifique, ou diplomatique et l'intervention violente, ou armée. La première s'exerce par des notes verbales ou écrites ou dans des congrès ou des conférences. La seconde se produit soit par simples menaces, soit par l'emploi effectif de la force (1). L'intervention armée est ordinairement la suite de la première; en tout cas, elle ne devrait jamais se produire sans avoir été précédée de l'intervention pacifique.

Si intervention veut dire se mêler des affaires d'autrui et si c'est ce que fait aussi le médiateur, il faut se garder d'une confusion et il serait inadmissible de donner la même

(1) Calvo, *op. cit.*, t. I, p. 267.

interprétation à ces deux termes. En effet, il y a des auteurs (2) qui disent que la véritable intervention ne serait que l'intervention armée et que l'intervention pacifique n'est plus l'intervention, puisqu'elle peut se manifester par des conseils — ce qui revient à dire que la médiation est une intervention pacifique.

Mais la médiation n'est pas une intervention. Intervenir, c'est s'ingérer dans les affaires d'un Etat contrairement à sa volonté, tandis que pour que le médiateur agisse, il est absolument indispensable que ses services soient agréés par les deux parties en litige. En effet, l'intervention ne se demande pas ni ne s'offre elle s'impose; les Etats qui interviennent ne prennent pas à ce sujet le consentement ni même l'avis de l'Etat chez lequel se fait l'intervention; ils ne consultent qu'eux-mêmes et agissent de leur propre autorité.

Ce qui distingue essentiellement la médiation de l'intervention, c'est que l'intervention implique une contrainte et les qualificatifs de « pacifique » ou « d'armée » dont on l'accompagne quelquefois ne servent qu'à montrer les diverses nuances par lesquelles la coercition s'exerce. Ainsi, ce qui caractérise l'intervention, c'est l'élément de contrainte qui l'accompagne, tandis que la médiation n'a pas ce caractère. Le médiateur est un conseiller; il ne donne que des conseils qui peuvent être exécutés ou rejetés; il ne prétend

(2) Calvo, *id.* ; Pasquale Fiore : *Trattato di Diritto Internazionale Pubblico*, t. I., p. 423.

pas imposer, dicter la solution, tandis que les Etats qui interviennent ne se contentent pas de faire des propositions; ils imposent leur volonté.

L'intervention ne va jamais plus loin que la guerre et elle s'arrête très souvent avant le recours à la violence. La puissance qui intervient prétend faire prévaloir sa volonté, à l'encontre de l'Etat dans les affaires duquel elle intervient, mais la puissance intervenante peut tenter, et souvent y réussit, de faire prévaloir sa volonté sans recourir à la force des armes. Si elle n'arrive pas à persuader la puissance dans les affaires de laquelle elle s'immisce de se soumettre à son jugement et à sa volonté, elle peut recourir aux armes, mais c'est la dernière extrémité.

Wheaton et Calvo prétendent que la médiation peut quelquefois donner lieu à l'intervention. Le premier ne parle que du cas où la médiation a été offerte pour arranger les dissensions intérieures d'un Etat. « Si cette offre de médiation est acceptée, dit-il (3), ce fait seul justifie l'intervention ». Calvo ne distingue pas entre les cas où la médiation est proposée pour apaiser les différends pendant entre plusieurs Etats ou les divisions intérieures d'un pays. Il dit (4) d'une manière générale que, « lorsque la médiation offerte est librement acceptée et, à plus forte raison, quand elle a été sollicitée, l'intervention qui peut s'ensuivre se justifie d'elle-même ».

(3) Wheaton, t. I, p. 94 : *Eléments de droit international*.

(4) Calvo, *op. cit.*, t. I, p. 352.

Nous ne pouvons pas admettre cette idée que l'intervention serait la conséquence de la médiation, mais nous ne voulons pas dire que l'intervention ne puisse jamais se produire après la médiation. En effet, la médiation s'est transformée très souvent en intervention et, comme dit Ch. Chapuis : « Dans de multiples circonstances, le mot de médiation a été employé pour couvrir plus ou moins bien de véritables interventions. C'est la raison pour laquelle, en 1899, lorsque la Première Conférence de la Paix a discuté des conditions de la médiation, une opposition très vive s'est manifestée de la part de certains Etats contre toute proposition tendant à rendre la médiation obligatoire.

« Ce n'est pas la médiation, même obligatoire, qui pouvait effrayer certains Etats; c'était la crainte que la médiation obligatoire n'ouvrit la porte à une véritable intervention » (5).

En effet, ce furent particulièrement les représentants de la Roumanie et de la Serbie, MM. Seldimann et Veljkovich, qui se firent les interprètes de la crainte des petits Etats de voir la médiation dégénérer en intervention.

Mais l'intervention n'est pas en elle-même illégitime. L'intervention ne devient légitime, comme la guerre ne peut devenir légitime, que contre les Etats qui manquent aux devoirs de la souveraineté. Il est évident que vis-à-vis d'un

(5) Ch. Dupuis : *Droit des Gens*, cours à l'Ecole libre des Sciences Politiques, 1937-1938, p. 45.

Etats qui observe toutes les obligations qui sont la contrepartie des pouvoirs conférés par la souveraineté, qui observe toutes ses obligations internationales, l'intervention est complètement injustifiée et illicite. Au contraire, l'intervention, comme le recours aux armes, est parfaitement justifiée contre un Etat qui se dérobe aux obligations résultant de sa souveraineté.

CHAPITRE VII

DIFFERENCES ENTRE MEDIATION ET CONCILIATION

Les juristes et les pacifistes ont l'habitude de désigner par « conciliation » deux procédures pacifiques que nous croyons bien distinctes : l'ancienne médiation et la conciliation proprement dite, relativement récente, telle qu'elle est entendue par de récents traités internationaux et par des ouvrages qui lui sont uniquement consacrés (1).

Malgré les différences essentielles qui existent entre la médiation et la conciliation, la confusion de ces deux moyens de régler pacifiquement les conflits internationaux est fréquente. Ce qui est plus étonnant est qu'un juriconsulte comme M. Efremoff qui s'est fait de la conciliation presque un apostolat, puisse la confondre avec la média-

(1) Efremoff (Jean) : *La conciliation internationale*, *Recueil des Cours, Académie de droit international*, t. XVIII, 1927 ; Arnold de Saint-Seine : *La conciliation internationale*, Paris, 1930 ; F. de la Barra : *La médiation et la conciliation internationale*, *Recueil des Cours, Académie de droit international*, vol. 1^{er}, 1923, et Philip Marshall Brown : *La conciliation internationale*, Paris, 1925.

tion. Ainsi, dans le cours qu'il a donné à l'Académie de Droit international de la Haye en 1927, il a pu dire : « La médiation et la conciliation est une des fonctions principales du Conseil de la Société des Nations » (2). Et, dans un article publié en 1925, nous trouvons cette phrase : « Le domaine de la médiation restera très vaste, nonobstant l'entrée en vigueur du Protocole de Genève, car celui-ci ne met pas d'obstacles à l'application des traités de conciliation » (3).

Il nous semble pourtant que les différences sont assez grandes pour qu'une telle confusion ne soit pas possible.

La conciliation est un moyen de régler pacifiquement les conflits internationaux qui s'est développé particulièrement après la Grande Guerre. Son origine doit être recherchée dans la juxtaposition de la médiation et de la Commission d'enquête. Comme l'a si bien dit M. de Saint-Seine : « La véritable origine se trouve au point de jonction du vieux procédé de la médiation avec la nouvelle méthode d'enquête (4).

C'est à la première Conférence de La Haye, que l'on fit un sérieux effort en essayant d'organiser la médiation et en créant les « Commissions internationales d'enquête », les deux institutions dont procède directement la conciliation.

(2) Efremoff : *La conciliation internationale, Académie de droit international, Recueil des Cours*, t. XVIII, p. 16, 1927.

(3) Efremoff : *L'organisation de la médiation, Revue de droit international et de législation comparée*, p. 203, 1929.

(4) A. de Saint-Seine : *La Conciliation internationale*, p. 15.

Mais il nous semble que l'idée d'une méthode conciliatrice date d'avant 1899, et qu'elle a été conçue en dehors de l'Europe. En effet, M. Y. M. Yepès (5) nous cite le cas d'une première Commission de conciliation, qui fonctionna avec succès en 1858, dans un conflit entre les Etats-Unis d'Amérique et le Paraguay. Mais en dépit du succès obtenu, cette tentative d'organiser une procédure de conciliation resta tout à fait isolée, les Etats Américains négligeant eux-même d'y recourir par la suite.

La conciliation a un caractère un peu flottant, car — institution récente et en plein développement — ses caractères sont continuellement en voie de transformation. Comme descendante directe de la médiation et de la Commission d'enquête, la conciliation n'est pas encore arrivée à avoir une personnalité bien nette. Ses attaches avec ces institutions sont encore très nombreuses.

Nous dirons que la conciliation est un moyen de régler pacifiquement les différends internationaux consistant dans l'examen du différend, sous tous ses aspects, par un organe jouissant de la confiance commune des parties contendantes qui dirige leurs négociations et qui, sans leur participation directe, leur propose une solution, fondée sur des concessions réciproques, que les parties sont libres d'accepter ou de rejeter.

(5) Y.-M. Yepès : *El Panaméricanismo y el derecho internacional*, p. 183.

La conciliation s'efforce de ramener le bon accord par des propositions d'accommodement, lesquelles non seulement ne doivent pas être faites sur la base du respect du droit, mais peuvent aller même à l'encontre du droit positif.

La commission de conciliation, comme la puissance médiatrice, ne fait que de simples propositions, qui peuvent s'inspirer de l'équité et chercher un terrain de transaction en dehors de l'objet même du conflit. « C'est même cela, dit M. Louis Le Fur, qui constitue le grand avantage de la médiation et de la conciliation sur les deux derniers modes de solution pacifique, arbitrage et juridiction » (6).

Tandis que la médiation ne peut être exercée en général que par des Etats et qu'elle était exercée toujours par le souverain d'un Etat tiers, il en est tout autrement avec la conciliation. Conformément aux traités conclus après la Grande Guerre, l'organe conciliateur est une commission composée de juristes ou de diplomates, en général de particuliers, jouissant d'une grande réputation et de la confiance des parties en litige.

La commission de conciliation peut citer des témoins et prendre certaines mesures d'instruction.

Dans la médiation, malgré que l'Etat ou les Etats tiers prennent part aux tractations en vue d'un accord, celui-ci est l'œuvre des représentants officiels des parties, tandis que dans la conciliation, les Etats, parties à un différend, ne sont pas représentées dans le sein de la commission.

(6) Louis Le Fur : *Précis de droit international public*, n° 787, p. 475.

Les parties sont représentées auprès de la commission par des agents qui ont la mission de servir d'intermédiaire entre elles et la commission, ou par des conseils ou des experts. Les parties ont, lorsque la commission est composée de cinq membres, le droit de nommer chacune, d'après certains traités, deux membres, d'après d'autres, un seul, mais ces membres ne sont pas leurs représentants officiels, car ils n'ont à recevoir aucune instruction de leur part et ils n'ont à leur rendre compte de leurs attitudes et opinions.

Les délibérations de la commission ont lieu en dehors de la présence des représentants des parties.

Voici encore une différence entre la conciliation et la médiation. Un Etat peut offrir spontanément, sans que les Etats en litige le lui demandent, sa médiation. Au contraire, d'après la grande majorité des traités actuellement en vigueur, pour que l'organe de la conciliation puisse examiner un différend, il faut qu'au moins l'une des parties l'en saisisse; il ne peut pas offrir spontanément ses services.

Enfin, la médiation, malgré son origine lointaine et ses nombreuses applications, n'a jamais — à l'exception de la tentative avortée de la première Conférence de la Haye — été organisée, tandis que l'emploi de la conciliation est prévu et réglementé, souvent d'une façon très détaillée d'avance et est confiée à des organes appropriés.

CHAPITRE VIII

LA MEDIATION EST OFFERTE OU DEMANDEE

La médiation peut être offerte aux parties contendantes par un ou plusieurs Etats tiers ou demandée par les parties contendantes à un ou plusieurs Etats tiers.

Que la médiation soit offerte spontanément, qu'elle soit sollicitée et accordée, elle ne saurait se produire sans l'accord unanime des parties contendantes et l'acceptation formelle du médiateur. Il faut que le médiateur soit investi par les deux parties en litige du soin de rechercher la solution qui pourra éventuellement être acceptée par toutes les deux. Le consentement de tous les intéressés donne à la médiation le caractère d'un contrat et constitue sa base à la fois psychologique et juridique. Le refus d'un seul empêche l'instrument de jouer.

En général, la médiation a été plus souvent offerte que demandée. La médiation offerte spontanément par un Etat tiers peut rendre de très réels services parce que les puissances en litige, même lorsqu'elles sont désireuses de main-

tenir la paix, éprouvent parfois une certaine hésitation à demander la médiation d'un Etat tiers, par crainte que cette démarche ne soit interprétée comme un aveu implicite de faiblesse ou d'infériorité de nature à froisser les susceptibilités nationales.

La pratique internationale nous en fournit la preuve. L'article 8 du traité de Paris de 1856 obligeait les Etats signataires et le vingt-troisième protocole du congrès de Paris les invitait simplement « en tant que les circonstances l'admettraient » à recourir à la médiation des puissances amies, tant dans leurs différends avec la Porte ottomane que dans ceux qui s'élèveraient entre eux. Depuis cette époque, jamais la demande de médiation n'est venue des puissances contendantes, comme l'avaient stipulé le traité et le protocole de Paris. Si la médiation s'est quelquefois produite, à l'occasion de conflits, c'est parce que les puissances neutres, se basant sur les stipulations du congrès de Paris, ont spontanément offert leur médiation. Ainsi, après la bataille de Sadowa (3 juillet 1866), l'empereur Napoléon III offrit sa médiation à la Prusse et à l'Autriche pour amener la signature des préliminaires de Nikolsbourg (1). C'est ce qui arriva aussi, par exemple, en 1867, à l'occasion du conflit entre la France et la Prusse relativement à l'affaire du Luxembourg, conflit qui se termina par la conférence et le traité de Londres du 11 mai 1867. De même lors du conflit gréco-turc de 1869, qui se termina par la conférence de Paris de la même année.

(1) Bonfils-Fauchille : *Droit international public*, p. 554.

Le caractère imprécis et souple de la médiation, s'il présente des avantages, comporte aussi des inconvénients en raison de son caractère politique. L'offre de médiation reste d'un usage fort délicat. Elle est avant tout une question de tact et d'opportunité politique. La médiation est offerte quelquefois par un Etat dont l'une des parties contendantes peut à juste titre suspecter l'impartialité et le désintéressement. La proposition peut à l'occasion avoir un caractère blessant ou dangereux, parce qu'elle est capable de cacher au fond un secret désir de prépotence ou une intervention. Si la médiation a parfois servi la grande cause de la paix, elle a été aussi, en maintes occasions, un instrument insidieux d'action politique pour les grandes puissances vis-à-vis de nations moins puissantes.

Même si les parties peuvent être assurées que l'interposition amiable du tiers ne se transformera pas en intervention, elles hésiteront parfois à l'accueillir, parce qu'il leur faudra livrer des secrets politiques à un gouvernement qui demain, peut-être concurrent ou ennemi, mettra à profit les confidences obtenues. « Généralement, dit Ch. Dupuis (2), quand un Etat offre sa médiation, il y a beaucoup de chances pour que cet offre ne soit pas purement désintéressée et qu'il essaye d'obtenir de cette médiation quelques avantages pour lui-même ». Le litige que le médiateur offre d'aplanir touchera presque toujours par quelques côtés à ses propres affaires. Ses conseils pourront être suspectés

(2) Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 46.

de partialité, parce qu'en les donnant, il lui sera impossible de faire abstraction de ses intérêts personnels. Il pourrait aussi exister pour l'un des Etats en conflit un danger sérieux à subir les délais de la médiation lorsque, ayant atteint l'extrême limite de ses concessions, un gouvernement se trouverait en présence d'un adversaire de mauvaise foi, cherchant à profiter de tout nouvel atermoiement pour achever ses préparatifs de guerre. Toutes ces raisons expliquent pourquoi le refus d'une offre de médiation ne peut pas être considéré comme une offense ou comme un acte discourtois ou peu amical.

Dans l'histoire, les exemples de refus ne manquent pas.

La Porte, en 1827, a refusé la médiation de la France, de la Grande-Bretagne et de la Russie (3).

En 1812, le gouvernement russe offrit sa médiation dans les différends survenus entre l'Angleterre et les Etats-Unis. Ceux-ci acceptèrent la médiation, mais l'Angleterre la rejeta (4).

En 1914, Sir Edward Grey, au nom de l'Angleterre, avait proposé la médiation de l'Angleterre, de la France, de l'Italie et de l'Allemagne comme étant des puissances non directement intéressées dans le différend austro-serbe. Mais ni l'Autriche, ni l'Allemagne, qui voulaient la guerre, ne consentirent à accepter cette médiation (5).

(3) Rivier : *Droit des Gens*, t. II, p. 165.

(4) Calvo, *op. cit.*, pp. 415-416.

(5) Cas cité par Olof Høijer, *op. cit.*, p. 41.

La médiation peut être encore offerte par une tierce puissance qui y a été engagée par une autre. Enfin, elle peut intervenir en vertu de stipulations antérieures.

La médiation peut également se produire à la suite d'une demande directe. Si l'interposition amiable d'une tierce puissance n'a été sollicitée que par l'une des parties en litige, la médiation ne saurait évidemment s'exercer sans avoir été au préalable acceptée par la partie adverse. Dans ce cas, c'est l'acceptation de cette dernière qui forme le point de départ de l'action médiatrice. Les Etats tiers, requis de faire une proposition de médiation, restent libres de s'y refuser. Leur acceptation est subordonnée à l'examen des circonstances. Il peut y avoir des cas où l'interposition médiatrice d'un Etat tiers, intervenue à la suite d'une sollicitation directe d'une des parties contendantes, non seulement serait inutile, mais encore risquerait d'envenimer le débat au lieu de l'apaiser. Le devoir moral des Etats tiers d'empêcher autant que possible le recours à la violence ou la continuation des hostilités est subordonné pour chaque Etat directement intéressé au souci primordial de sa conservation personnelle, à la sauvegarde de ses propres intérêts, au maintien de ses droits essentiels. Ce souci de sa conservation personnelle, de la sauvegarde de ses propres droits ainsi que l'inutilité présumée de la démarche sollicitée donnent à l'Etat le droit d'écarter toute demande de médiation qu'on lui fait parvenir.

L'acceptation de la médiation n'implique nullement, au moins au point de vue juridique, l'obligation d'accepter les suggestions du tiers médiateur. Lorsque la médiation a été demandée par les puissances en litige, à la suite d'un accord entre elles, et qu'elle a été acceptée par le tiers sollicité, ou lorsqu'elle leur a été spontanément offerte par une tierce puissance et ensuite acceptée, elle ne peut plus être, d'une façon générale, refusée sans manquer à la bonne foi et à la courtoisie dues au médiateur.

Mais il peut se présenter des cas où les puissances tierces comme les puissances litigantes peuvent arrêter la médiation : par exemple, si les médiateurs montrent d'une manière trop ostensible, de la partialité pour l'une des parties, l'autre a évidemment le droit de couper court à la médiation ; de même, si les parties créent des difficultés au médiateur dans l'exercice de la médiation, le médiateur a également le droit de se démettre de ses fonctions.

Il peut cependant arriver que les parties négocient directement entre elles, même après avoir choisi d'un commun accord un médiateur. Dans ce cas, celui-ci ne pourra élever de protestations que s'il a été trompé par les parties ou si elles lui ont caché l'existence ou le résultat de pourparlers directement engagés. Seul un manque de bonne foi ou de loyauté, ou de courtoisie internationale, pourra justifier des réclamations.

La médiation offerte peut quelquefois être acceptée sans aucune condition. En pareil cas, les Etats en conflit

se remettent à la puissance médiatrice du soin de mener à bonne fin les négociations, ce qui est une preuve apparente de confiance sans pour cela engager à grand chose. Mais il peut également arriver que l'acceptation de la médiation soit conditionnelle, que le médiateur ne soit agréé que sous certaines conditions. Dans cette hypothèse, la médiation est précédée d'une sorte de compromis qui lie juridiquement les parties. Les conditions auxquelles une médiation peut être soumise sont aussi variables que la vie internationale elle-même.

Un exemple intéressant où les deux sortes d'acceptations, soit pure et simple, soit conditionnelle, se présentent, se trouve dans le traité de paix franco-russe signé à Tilsitt, le 7 juillet 1807, dont l'article 13 porte : « S. M. l'empereur Napoléon accepte la médiation de S. M. l'empereur de toutes les Russies, à l'effet de négocier et conclure un traité de paix définitive entre la France et l'Angleterre, dans la supposition que cette médiation sera aussi acceptée par l'Angleterre, un mois après l'échange des ratifications du présent traité ».

Et l'article 23 du même traité est ainsi conçu : « S. M. l'Empereur de toutes les Russies accepte la médiation de S. M. l'Empereur des Français, Roi d'Italie, à l'effet de négocier et conclure une paix avantageuse et honorable aux deux Empires » (6).

(6) De Clercq : *Recueil des Traités de la France*, t. II, p. 211.

Il peut également se faire qu'une convention écrite constate l'offre et l'acceptation de la médiation, comme cela a eu lieu dans la convention franco-autrichienne de Dresde du 30 juin 1813 au sujet de la médiation pour la paix et pour la prolongation de l'armistice de Pleswitz.

« Art. 1. — S. M. l'Empereur d'Autriche offre sa médiation pour la paix générale ou continentale ».

« Art. 2. — S. M. l'Empereur des Français accepte ladite médiation » (7).

(7) De Clercq, *op. cit.*, t. II, p. 385.

CHAPITRE IX

LA MEDIATION PEUT RESULTER DE CONVENTIONS ANTERIEURES

LA MEDIATION OBLIGATOIRE

Par sa nature même, la médiation doit rester essentiellement facultative. La désignation du médiateur doit en règle générale se produire dans chaque cas individuel. Mais ne pourrait-on pas souhaiter que les Etats en désaccord dusent, avant de recourir aux armes, solliciter la médiation d'un autre Etat, ou qu'ils la subissent ? En effet, la médiation ne résulte pas toujours de ce fait qu'elle est offerte ou demandée. Souvent elle s'appuie sur des conventions, telles que des traités de médiation ou de garantie. Dans ce cas, elle n'a pas besoin d'être acceptée; l'acceptation résulte en effet de la convention elle-même; elle y est contenue. Quand la médiation s'appuie sur une convention, elle est donc obligatoire. Mais cette obligation incombe aux parties en ce qui concerne l'offre et l'acceptation de la médiation; quant à la solution donnée par le médiateur, elles demeurent libres de s'y conformer ou non. Les propositions du médiateur restent toujours un conseil amical, soumis à la volonté des parties.

Il peut arriver que la médiation repose sur des conventions écrites, que l'on ait constitué à l'avance une puissance quelconque comme médiatrice, soit pour tous les différends qui pourraient s'élever à l'avenir, soit seulement pour une certaine catégorie d'entre eux. Les conventions de ce genre sont assez rares parce que cette fixation individuelle de médiateurs en quelque sorte perpétuels ne tient pas un compte suffisant de la confiance que le médiateur doit inspirer par son caractère amical et désintéressé et des fluctuations inévitables de la politique internationale. C'est pourquoi il semble préférable de laisser aux puissances contendantes le soin de choisir leur médiateur au moment même où le conflit qui les sépare se produit.

C'est cette pensée qui a inspiré les rédacteurs de l'article 8 du traité de Paris du 30 mars 1856 (1) et ceux de l'article 12 de l'acte général de Berlin du 26 février 1885 (2).

Tantôt le terme de médiation obligatoire signifie que les puissances contractantes sont chacune obligées d'accepter d'être médiatrices des différends des autres, si elles en sont requises. Voici un exemple caractéristique dans le traité signé le 29 juillet 1858 entre les Etats-Unis et le Japon et dont l'article 2 est ainsi conçu : « A la demande du gouvernement du Japon, le Président des Etats-Unis agira comme médiateur ami, dans les différends qui viendraient à

(1) De Clercq : *Recueil des Traités de la France*, t. VII, p. 63.

(2) De Clercq, *op. cit.*, t. XIV, p. 454.

s'élever entre le gouvernement du Japon et une Puissance européenne » (3).

Nous trouvons des clauses de ce genre dans les traités signés au commencement de la période d'expansion dans l'extrême Orient, par quelques grandes puissances, avec la Chine, le Japon, la Corée et la Perse.

Le traité d'amitié, de commerce et de navigation signé à Seoul le 4 juin 1886 entre la France et la Corée nous offre à ce point de vue quelque chose d'analogue. En effet, l'article I, par. 2 de ce traité s'exprime en ces termes : « S'il s'élevait des différends entre une des Hautes Parties Contractantes et une puissance tierce, l'autre Haute Partie contractante pourrait être requise par la première de lui prêter ses bons offices, afin d'amener un arrangement amiable » (4).

Quand on parle de médiation obligatoire dans le sens que nous avons indiqué, il semble que cette acceptation résulte logiquement de la convention, qu'elle y est implicitement contenue, de sorte qu'un refus d'interposition médiatrice serait un manquement à la bonne foi et aux intentions réelles des parties contractantes.

Weaton, en analysant le droit de la médiation, dit : « Le droit de médiation peut être aussi fondé sur des conventions positives telles que des traités de médiation et de

(3) Cas cité par Olof Høijer, *op. cit.*, p. 51 ; Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 164.

(4) De Clercq, *op. cit.*, t. XVII, p. 209.

garantie ». En effet, il peut encore arriver que la médiation repose d'une façon indirecte sur un traité de garantie. Par le traité de garantie, une puissance s'engage à maintenir, au besoin par la force des armes, au profit d'une autre puissance, la jouissance paisible d'un état de choses déterminé, comme par exemple l'intégrité de son territoire, son indépendance nationale, voire même la forme de son gouvernement.

Toutes les fois qu'il y a menace de conflit ou de guerre entre une puissance quelconque et l'Etat garanti, le devoir de la puissance garante est d'examiner la cause du conflit et de chercher une solution pacifique, avant que la force impose sa loi.

Un exemple de cet état de choses se trouve dans le traité de Londres du 15 novembre 1831, qui donne aux cinq grandes puissances signataires, la France, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Russie et la Prusse, le droit et même leur impose le devoir d'exercer leur action médiatrice, dans le cas où la neutralité du royaume belge se trouverait menacée par des complications internationales (5).

Les actes fondamentaux de la Confédération germanique stipulaient le recours obligatoire à la médiation, si des différends graves venaient à s'élever entre Etats confédérés, si l'indépendance ou l'intégrité territoriale d'un des Etats

(5) De Clercq : *Rec. des Traités de la France*, t. IV, p. 146.

confédérés se trouvait menacée. C'est l'acte du 8 juin 1815, du Congrès de Vienne, qui mettait sur pied la Confédération germanique avec une Diète fédérale. La Diète devait, en effet, intervenir comme médiatrice, soit dans les litiges des Etats confédérés entre eux, soit dans ceux qui pourraient se produire entre un Etat confédéré et une puissance étrangère. Une procédure était organisée; la médiation devait être exercée par une commission de la Diète et, si les puissances en litige n'acceptaient pas les conseils de cette commission médiatrice, le litige devait être tranché par un arbitrage. L'article 11 de cet acte, qui organise une « Société des nations germaniques », porte ce qui suit : « Les Etats de la Confédération s'engagent à défendre non seulement l'Allemagne entière, mais aussi chaque Etat individuel de l'Union, en cas qu'il fût attaqué, et se garantissent mutuellement toutes celles de leurs possessions qui se trouvent comprises dans cette union... Les Etats confédérés s'engagent de même à ne faire la guerre sous aucun prétexte, et à ne point poursuivre leurs différends par la force des armes, mais à les soumettre à la Diète. Celle-ci engagera, moyennant une commission, la voie de la médiation. Si elle ne réussit pas, et qu'une sentence juridique devienne nécessaire, il y sera pourvu par un jugement austrégial bien organisé, auquel les parties litigantes se soumettront sans appel » (6).

(6) De Clercq, *op. cit.*, t. II, p. 556.

C'est pour se conformer aux prescriptions de cet article que les plénipotentiaires de l'Autriche, de la France, de la Grande-Bretagne, de la Prusse et de la Russie, réunis en congrès à Aix-la-Chapelle en 1818, décidèrent par la déclaration annexe au protocole de la conférence du 14 novembre, concernant « l'affaire du péage d'Elstleth dans ses rapports avec les réclamations du duc d'Oldenbourg » (7), « qu'il n'appartenait qu'à la Diète seule de décider la question et d'aviser aux moyens de terminer, par la voie d'une Commission médiatrice, le différend qui s'était élevé au sujet de ce péage entre le Duc d'Oldenbourg et la ville de Brême ».

La médiation obligatoire rend possible et même probable la solution du conflit; elle la rend d'autant plus probable que si les dispositions imposant le recours obligatoire à la médiation étaient observées, par là serait écarté le risque très grave de la tentation de brusquer la victoire, en attaquant l'adversaire par surprise. La médiation obligatoire empêcherait les gouvernements de prendre des décisions précipitées qui ont le plus souvent des conséquences irréparables. Or, imposer aux parties l'obligation de recourir à la médiation serait donner aux passions le temps de se calmer et éviter une détermination prise sous le coup de l'impression du moment, ce serait permettre à la lumière de se faire et à l'opinion publique d'apprécier en pleine

(7) De Clercq, *op. cit.*, t. III, pp. 174 et 175.

connaissance de cause les griefs invoqués. Ce serait donc diminuer dans une notable proportion les chances de conflit.

Sans vouloir nier la part de vérité que contiennent ces idées généreuses, il convient cependant d'y apporter quelques réserves, en examinant l'envers de la médaille.

La médiation obligatoire pourrait produire des effets très heureux si les dispositions des traités qui la stipulent étaient observées. C'est le malheur des traités prévoyant le recours à la médiation de n'être pas toujours et même d'être rarement suivis d'effets. La violation des traités porte nécessairement atteinte à l'autorité de tous les traités et c'est chose grave dans les relations internationales que risquer de diminuer la confiance qui peut être accordée à la parole donnée ou à la signature donnée.

Dans la Convention de Washington du 13 décembre 1921, relative à la solution des différends qui pourraient s'élever en Extrême-Orient dans le Pacifique, une stipulation concernant la médiation obligatoire était également incluse, bien que le mot n'y figurât pas. Les puissances signataires de cette convention se sont réunies à l'effet d'exercer une médiation entre la Chine et le Japon, mais le Japon a décliné cette médiation, violant ainsi manifestement le traité qu'il avait signé en 1921 (8).

(8) Cas cité par M. Ch. Dupuis : *Droit des Gens*, 1937-1938. Cours de l'Ecole libre des Sciences politiques, p. 49.

Donner à cet instrument précieux de paix et de conciliation qu'est la médiation un caractère obligatoire, serait ouvrir la porte à des immixtions abusives, susceptibles d'irriter et d'envenimer les conflits au lieu de les apaiser. Entre les mains d'une puissance habile et envahissante, la médiation obligatoire pourrait vite se transformer en un instrument insidieux d'oppression.

C'est pour avoir joué le rôle de médiateur entre la Chine et le Japon aux préliminaires de Shimonosaki, le 17 avril 1895, que l'Allemagne, la Russie et la France se sont fait réciproquement consentir de la Chine les premières concessions à bail qui ont marqué l'ébranlement du grand empire jaune.

Voici encore un argument que l'on peut invoquer contre la médiation obligatoire, c'est qu'on laisse ainsi à l'Etat de mauvaise foi, qui n'est pas prêt à entrer en campagne, le temps de s'organiser et qu'on nuit ainsi à celui qui est prêt. Si en effet la médiation n'aboutit pas et que la guerre ait lieu, ce dernier Etat se trouvera en présence d'un adversaire qu'il aurait pu battre facilement au début et qui maintenant est en état de lui résister, et il devra faire par suite des sacrifices plus considérables pour le vaincre. « C'est pourquoi, dit Olof Hoijer (9), l'on a généralement admis l'existence d'exceptions vagues et indéfinies, en subordonnant la soi-disant obligation à une condition purement potestative comme par exemple « en tant que les circonstances le permettront; c'est d'une sage prudence ».

(9) Olof Hoijer, *op. cit.*, p. 50.

CHAPITRE X

LA MEDIATION INDIVIDUELLE ET LA MEDIATION COLLECTIVE

La médiation peut être individuelle ou collective. Lorsqu'une seule puissance joue le rôle de médiatrice, il y a médiation isolée ou individuelle. Lorsque ce rôle est tenu par plusieurs puissances, il y a médiation collective.

Le plus souvent la médiation collective s'exerce au moyen de congrès et de conférences, surtout lorsque la question à résoudre est compliquée et que le différend intéresse la communauté internationale. « Les congrès et les conférences sont en effet, dit Pradier-Fodéré (1) un moyen auquel les Etats ont parfois recours pour aplanir et concilier collectivement et en commun les différends internationaux, particulièrement ceux qui portent sur des questions d'intérêts complexes ».

Calvo reconnaît aussi que les congrès et les conférences ont été tenus souvent pour résoudre un grand nombre de questions importantes (2).

(1) P. Pradier-Fodéré : *Traité de droit international public européen et américain*, t. VI, p. 219 (1885-1906).

(2) Calvo : *Droit international*, t. III, p. 408.

Mais qu'entend-on par congrès et par conférences ? Y a-t-il une différence entre ces deux termes ? Les auteurs ne sont pas d'accord à ce sujet. Les uns n'en voient aucune. Les autres en voient plusieurs. Mais ces diverses opinions ne présentent qu'un intérêt théorique. La seule différence entre eux consiste dans la situation des personnes qui y participent et dans la solennité qui les entoure plutôt que dans l'objet même des négociations ; car le terme que l'on emploie ne modifie pas la nature de la chose. Le caractère et le but d'une réunion de diplomates, mandataires des Etats, ne changeront pas, suivant qu'on appellera cette réunion congrès ou conférence. Les auteurs apprécient diversement l'utilité et l'efficacité des congrès et des conférences en tant que mode de médiation collective.

Les uns critiquent l'institution des congrès et des conférences, comme Vattel (3), Pinheiro-Ferreira (4), Pasquale Fiore (5), Phillimore (6), Kamarowsky (7). Pour eux, ces assemblées sont peu utiles, parce qu'elles n'ont jamais eu le résultat qu'on en attendait.

(3) Vattel : *Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle* (éd. Pradier-Fodéré), t. II, pp. 307 et 308.

(4) Sil. Pinheiro-Ferreira : *Cours de droit public interne et externe*, t. II, p. 180.

(5) Pasquale Fiore : *Nouveau droit international public* (trad. Ch. Antoine), t. II, p. 651.

(6) Cité par Calvo, t. III, p. 408.

(7) Kamarowsky : *Le tribunal international* (trad. Serge de Westman, p. 102.

Ce sont, suivant l'expression de Vattel, « d'ennuyeuses comédies jouées sur le théâtre politique, et dans lesquelles les principaux acteurs se proposent moins de faire un accommodement que de paraître le désirer ».

Pinheiro-Ferreira divise avec ironie les congrès en deux catégories, dont la première semble toutefois préférable à la seconde : « Les uns, après de longs et violents discours, finissent par ne rien dire. Les autres, considérant les Etats faibles comme tributaires des forts, les pays comme la propriété de leurs gouvernements respectifs et les peuples comme des troupeaux, divisent ceux-ci par acres et par tête de population, en n'ayant égard qu'à leur propre avantage ».

Pasquale Fiore s'exprime en ces termes : « Si, laissant de côté toute considération relative à l'organisation des congrès généraux, nous nous demandions quel a été le but et quels ont été les résultats pratiques de pareilles réunions, nous pourrions dire de nos jours, ce que Vattel écrivait à propos des congrès de Cambrai et de Soissons : ennuyeuses comédies... »

D'autres, au contraire, reconnaissent l'utilité des congrès et trouvent qu'ils ont rendu de grands services. Il en est ainsi de Grotius (8), Mably (9), Despagnet (10), Ri-

(8) Hugues Grotius : *Le droit de la guerre et de la paix* (trad. Jean Barbeyrac), t. II, p. 175.

(9) L'abbé de Mably : *Le droit public de l'Europe, fondé sur les traités*, t. V, pp. 178, 179 et 191.

(10) Fr. Despagnet : *Cours de droit international public*, n° 485.

vier (11), Heffter (12), Bluntschli (13), Berner (14). Tous ces auteurs considèrent les congrès et les conférences comme des moyens nécessaires pour résoudre les grands problèmes internationaux.

Grotius pensait qu'il serait non seulement utile, mais qu'il est même nécessaire à certains égards — imo quodammodo factu necessarium — que les puissances chrétiennes tiennent de temps à autre des congrès, où les différends qui éclatent entre quelques-unes d'entre elles puissent être réglés par d'autres qui ne sont pas intéressées et que des mesures soient prises pour contraindre les parties à accepter la paix à des conditions équitables.

Enfin, les auteurs à tendances modérés, parmi lesquels Calvo (15), Ch. Vergé (16), Carnazza-Amari (17), Pradier-Fodéré (18) établissent une distinction entre les anciens et les nouveaux congrès et conférences : les premiers n'ont pas été ce qu'ils auraient dû être, mais les seconds ont

(11) Alph. Rivier : *Principes du droit des gens*, t. II, p. 11.

(12) A.-G. Heffter : *Le droit international de l'Europe* (trad. par Bergson), p. 449.

(13) Bluntschli : *Le droit international codifié*, p. 110.

(14) Cité par Kamarowsky : *Le tribunal international*, p. 101.

(15) Calvo, *op. cit.*, t. III, p. 408.

(16) *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, par G.-F. de Martens (éd. Ch. Vergé), introd. historique, t. I, p. 48.

(17) Carnazza-Amari : *Traité de droit international public en temps de paix* (trad. Montanari-Revest), t. II, p. 577.

(18) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. VI, p. 294.

compris le rôle qui leur incombait. Les passions n'y tiennent plus toute la place et le droit et la justice ont commencé à faire entendre leurs voix. Tous les Etats, petits ou grands, puissants ou faibles, sont représentés, ont voix délibérative et sont reçus sur un pied d'égalité. L'opinion de la majorité ne fait plus loi : un Etat, si petit soit-il, peut maintenir sa dissidence. L'astreindre à se soumettre à la majorité serait lui porter atteinte et amoindrir son indépendance. Ce ne serait plus de la médiation, mais de l'intervention.

Pour que ces réunions atteignent leur but et conservent leur caractère de médiation, la première condition qu'elles doivent remplir, c'est que toutes les parties entre lesquelles la contestation existe soient reçues sur le même pied d'égalité et aient voix délibérative. Quand un congrès ou une conférence doit être réuni pour l'examen de certaines questions, les gouvernements que ces questions touchent de près ou de loin doivent être invités à y prendre part. En parlant de la composition des congrès et des conférences, Bonfils dit : « ...devraient nécessairement y figurer les Etats, grands ou petits, puissants ou faibles, dont les affaires propres, dont les intérêts doivent être discutés et réglés. C'est de la justice élémentaire » (19). C'est l'opinion de Pinheiro Ferreira (20) : « Il est du devoir, autant que de l'intérêt des gouvernements qui se sont accordés à tenir un congrès, d'inviter à y prendre part toutes les puissances

(19) Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, p. 469.

(20) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. VI, p. 297.

dont les intérêts se trouvent nécessairement compris dans les articles qui doivent être l'objet de la discussion », et il doit être « loisible à toutes celles qui, par identité de raison, auront droit de contester les discussions du congrès, d'y envoyer leurs représentants, car il y aurait contradiction à en exclure une quelconque, des parties intéressées, quelques minimes que soient les intérêts qu'elle ait à faire valoir ».

En 1818, au congrès d'Aix-la-Chapelle, les grandes puissances annoncèrent leur intention de se conformer à cet avis. Dans un protocole signé le 15 novembre, après avoir défini les rapports qui devaient s'établir entre la France et les puissances signataires du traité de paix du 20 novembre 1815, les représentants des grandes puissances déclarèrent, au nom de leurs gouvernements, que « après avoir mûrement approfondi les principes conservateurs des grands intérêts qui constituent l'ordre des choses établi en Europe sous les auspices de la Providence divine, les cours signataires du présent acte ont unanimement reconnu et déclarent en conséquence... 4° Que si les puissances qui ont concouru au présent acte jugeaient nécessaire d'établir des réunions particulières, soit entre les augustes souverains eux-mêmes, soit entre leurs ministres plénipotentiaires respectifs, pour y traiter en commun, en tant qu'ils se rapportent à l'objet de leurs délibérations actuelles, l'époque ou l'endroit de ces réunions seront, chaque fois, préalablement arrêtés au moyen de communications diploma-

liques, et que, dans le cas où ces réunions auraient pour objet des affaires spécialement liées aux intérêts des autres Etats de l'Europe, elles n'auront lieu qu'à la suite d'une invitation formelle de la part de ceux des Etats que les dites affaires concerneraient et sous la réserve expresse de leur droit d'y participer directement ou par leurs plénipotentiaires » (21).

La déclaration qui a été signée le même jours ajoutait que : « l'union intime établie entre les monarques associés à ce système par leurs principes non moins que par l'intérêt de leurs peuples, offre à l'Europe le gage le plus sacré de sa tranquillité future... Fidèles à ces principes, les souverains les maintiennent également dans les réunions auxquelles ils assisteraient en personne, ou qui auraient lieu entre leurs ministres, soit qu'elles aient pour objet de discuter en commun leurs propres intérêts, soit qu'elles se rapportent à des questions dans lesquelles d'autres gouvernements auraient formellement réclamé leur intervention » (22).

Les règles consacrées à Aix-la-Chapelle ont-elles été toujours respectées ? La médiation collective a-t-elle su toujours remplir son rôle élevé de pacificatrice impartiale au moyen d'une harmonisation équitable des intérêts en présence ? Pour bien répondre à cette question, il faut avoir recours aux enseignements de l'histoire, et examiner dans la réalité vivante des cas concrets.

(21) De Clercq, *op. cit.*, t. III, p. 175.

(22) De Clercq, *op. cit.*, t. III, p. 179.

En effet, cette belle déclaration fut appliquée par la conférence de Londres en 1830-1831, au moment des affaires de Belgique (23), mais elle ne tarda pas à être oubliée par ceux-là mêmes qui l'avaient rédigée. C'est ainsi que la conférence de Paris de 1869, réunie pour examiner le différend gréco-turc (24), relatif à l'île de Crète, ne comprenait que les représentants des cinq grandes puissances. Le plénipotentiaire grec ne fut pas admis à délibérer, mais appelé simplement à répondre à quelques questions.

A la conférence de Constantinople de 1877 (25), réunie sur l'invitation de l'Angleterre pour examiner les conditions de la paix avec la Serbie et le Monténégro, la Turquie, qui était la principale intéressée, et dans la capitale de laquelle se tenait la conférence, ne fut pas invitée à prendre part aux séances préliminaires, qui se tinrent du 11 au 22 décembre. La Porte ne fut admise à participer qu'à la conférence plénière, qui s'ouvrit le 23 décembre : elle y envoya comme représentant Safvet-Pacha, ministre des affaires étrangères, qui prit, conformément à l'usage, le fauteuil de la présidence.

(23) De Clercq, *op. cit.*, t. III, p. 586.

(24) V. WamaroKsky, *op. cit.*, p. 98. — V. *Chronique du droit international*, par Rolin-Jacquemins, dans la *Revue de dr. int. et de législ. comparée*, t. I, 1869, pp. 429 à 441.

(25) *La Question d'Orient. L'Armistice. La Conférence de Constantinople et ses suites*, par Rolin-Jacquemyns, dans la *Rev. de dr. int. et de législ. comparée*, t. VIII, 1876, pp. 511 à 527. — *Chronique du Droit international, L'année 1877 et les débuts de 1878 au point de vue du droit international*, par le même auteur, dans la même Revue, t. X, 1878, pp. 5 à 59.

En 1883, lors de la Conférence de Londres, réunie pour régler la question de la navigabilité du Danube, la Roumanie, principale intéressée, ne fut pas admise. Le représentant de l'Allemagne, le comte Munster, s'opposait à cette admission parce qu'il était « d'avis de conserver à la conférence son caractère *européen* en s'abstenant de mettre la Roumanie au pair des grandes puissances » (26), et parce qu'il voulait donner aux résolutions de la conférence le caractère de l'unanimité.

Malgré ces inconvénients, on ne peut s'empêcher de reconnaître que les congrès et les conférences, dépouillés de tout ce qui peut altérer leur caractère, sont, comme médiation collective, d'une forme supérieure et d'un emploi plus utile que la médiation isolée.

Il n'est pas toujours facile à une tierce puissance qui offre sa médiation à deux Etats en conflit de les convaincre tous deux de la pureté désintéressée de ses intentions et de l'impartialité scrupuleuse de ses vues. A tout moment, elle risque d'être accusée par chacune des puissances contentantes de partialité en faveur de l'autre, quand ce ne sont pas toutes les deux qui la soupçonnent de vues ambitieuses et trop personnelles. Or, pour faire œuvre utile, le médiateur doit avoir la confiance des parties litigantes. A ce point de vue, la médiation collective peut souvent présenter certains avantages.

(26) De Clercq, *op. cit.*, t. XIV, p. 142.

Comme il est très difficile à plusieurs puissances de s'entendre une fois que leurs intérêts sont en jeu, il est à présumer que si elles se trouvent à un moment donné d'accord pour offrir leur médiation ou poursuivre sa mise en œuvre, c'est qu'apparemment toute considération trop personnelle leur est étrangère et qu'elles s'inspirent de vues plus élevées de justice internationale. Une délibération n'a une réelle valeur que si l'entente est générale et complète. « Les congrès et les conférences sont les organes de la communauté internationale et non ceux de chacun des Etats isolément et individuellement considérés. Les congrès de Westphalie (1648), de Vienne (1815), de Paris (1856), de Berlin (1878), les conférences de Berlin (1885), de Bruxelles (1890), de La Haye (1899-1907) n'ont pu se réunir et aboutir à quelques résultats précis et déterminés que parce que les Etats, en y prenant part, ont reconnu la solidarité qui les unissait comme membres de la communauté internationale. Les divers états de choses établis dans les congrès et conférences n'ont été que le résultat de concessions réciproques consenties au profit des intérêts internationaux généraux » (27). Mais ce qui rend la médiation collective supérieure à la médiation individuelle, c'est l'avantage qu'elle a d'être exercée par plusieurs puissances, qui ont toujours plus d'autorité et d'influence qu'une seule. Outre que les questions sont mieux examinées et élaborées, une solution est plus facilement acceptée des contendants, lors-

(27) Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, p. 468.

qu'elle est présentée et recommandée par plusieurs médiateurs. On peut dire que c'est pour cette raison que la médiation collective est préférée à la médiation individuelle par ceux mêmes qui, comme Kamarowsky, ne sont pas partisans des congrès et des conférences. « La médiation collective, dit en effet cet auteur (28), est préférable par elle-même; elle présente en effet plus de garanties par la conduite impartiale et réfléchie de plusieurs puissances, se chargeant collectivement de la médiation. Elle est conforme à l'idée d'union internationale et possède, en pratique, beaucoup plus d'efficacité que la médiation isolée ». De même, Heffter fait remarquer que : « Les avantages d'un congrès sur de simples négociations particulières sont évidents, bien que la pratique ne conseille pas toujours d'y avoir recours » (29).

Si les congrès et les conférences conservent le caractère d'une simple médiation collective, c'est-à-dire d'un conseil absolument facultatif à l'égard des puissances en litige, il est incontestable que, tout en demeurant conformes aux principes du droit international, ils peuvent rendre de réels services. Les parties intéressées, sans être précisément obligées de se soumettre à la décision des puissances, ne pourront pas cependant se refuser à suivre des conseils présentés d'une façon amicale et avec toute la solennité que leur origine peut leur donner.

(28) Kamarowsky : *Le tribunal international*, p. 91.

(29) Heffter (A.-G.) : *Droit international de l'Europe*, Liv. III, p. 544.

En effet, rien n'est plus propre à aplanir un différend international qui a trait aux intérêts généraux, que ces réunions et ces discussions en commun entre plusieurs neutres et les parties directement intéressées.

On peut dire avec Mérignac « que la médiation collective, si on lui laisse son véritable caractère, est appelée à rendre de réels services et peut, dans ses manifestations diverses, contribuer au maintien de la bonne harmonie entre les Etats, ainsi qu'à l'avancement du droit international » (30).

(30) A. Mérignac : *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international*, p. 163.

CHAPITRE XI

ETENDUE DE LA MEDIATION

Par sa facilité à s'adapter à toutes les circonstances particulières, par l'élasticité qu'elle présente, la médiation est un procédé très souple et elle peut parfois réussir là où d'autres moyens d'action ont échoué. Par son caractère facultatif, puisque l'on est libre de suivre ou de rejeter les conseils du médiateur, elle a un domaine plus étendu que l'arbitrage.

La médiation peut embrasser toutes sortes de questions ; questions juridiques, questions politiques, questions pécuniaires.

Comme moyen dans les différends politiques, la médiation peut intervenir dans les questions qui mettent en jeu l'honneur, l'indépendance et les intérêts vitaux des Etats. L'honneur et la dignité des nations irritent facilement et rapidement les esprits et l'opinion publique lorsqu'il leur est porté atteinte, et à ce point de vue, la médiation est très utile et doit être employée plus fréquemment.

Calvo (1), en analysant la médiation, dit : « La médiation peut embrasser toute espèce de questions internationales, même celles dans lesquelles l'une des parties revendique contre l'autre un droit d'une évidence incontestable et lutte contre des actes de mauvaise foi caractérisée, comme on l'a vu dans le différend qui divisa, en 1844, le Maroc et l'Espagne ».

Voici en quoi consistait ce différend. Depuis longtemps, l'Espagne et le Maroc avaient des rapports assez tendus, par suite des attaques à main armée que les sujets marocains de la province du Rif se permettaient contre la place de Ceuta. La Cour de Madrid avait plusieurs fois protesté auprès du Sultan du Maroc, mais toutes ses protestations avaient été laissées sans réponse ou repoussées.

En 1844, les incursions contre la place espagnole continuant sans relâche, car le sultan du Maroc, Abd-er-Rahman, ne faisait rien pour les empêcher, l'Espagne prit une attitude menaçante et, à un moment donné, la guerre semblait imminente entre les deux Etats.

C'est dans ces conditions que les gouvernements français et anglais, intéressés dans le litige surtout au point de vue commercial, offrirent de se constituer arbitres du différend. Leur proposition fut rejetée par la Cour de Madrid, pour la raison qu'il ne s'agissait pas de principes douteux, mais de points clairs et évidents et qu'elle ne pouvait pas

(1) Calvo : *Traité de droit international*, t. III, p. 430.

soumettre au jugement de nations étrangères les atteintes portées à l'honneur et à la dignité de l'Espagne.

Comme pendant ce temps le conflit était devenu plus aigu et que les gouvernements de France et d'Angleterre voulaient préserver leurs commerces respectifs des conséquences préjudiciables d'une guerre hispano-marocaine, ils modifièrent leur première offre d'arbitrage et se bornèrent à proposer leur médiation. Celle-ci fut acceptée de part et d'autre. Grâce à cette interposition amiable, l'harmonie naguère si gravement troublée fut rétablie entre les deux voisins (2).

La médiation a une très grande étendue, elle peut se produire à l'occasion de toutes sortes de difficultés qui peuvent surgir entre les nations, mais il y a des auteurs qui vont encore plus loin et qui affirment que la médiation peut avoir lieu même dans les dissensions intérieures, dans les guerres civiles.

C'est l'opinion de Wheaton (3) : « L'usage approuvé des nations autorise la proposition par un état de ses bons offices ou de sa médiation pour l'arrangement des dissensions intérieures d'un autre Etat ».

Calvo est du même avis : « La pratique des nations autorise un Etat à proposer ses bons offices ou sa médiation pour apaiser, soit les différends survenus entre deux ou

(2) Calvo, *op. cit.*, t. III, p. 430.

(3) Henry Wheaton : *Eléments du droit international*, t. I, p. 94.

plusieurs Etats, soit les dissensions intestines d'un pays » (4).

Mais il y a des auteurs qui sont hostiles à l'idée d'une médiation dans les guerres civiles. Cette idée est clairement exprimée par David Dudley Field (5), dans son *Projet d'un Code international*, dont l'article 963 est ainsi conçu : « Toute nation qui adhère au présent Code est libre d'offrir sa médiation entre deux ou plusieurs parties belligérantes : ni cette offre, ni le refus de l'accepter, ne sera considéré comme un acte de malveillance. *Mais aucune nation ne peut offrir sa médiation entre un Etat et ses sujets engagés dans une guerre civile* ».

Lawrence (6) trouve que la médiation dans les guerres civiles est difficile, parce que « le fait même des négociations relatives à une médiation implique l'existence séparée de chacun des belligérants, existence que l'ancien gouvernement n'est pas ordinairement disposé à admettre pour le parti insurgé, avant qu'il ne soit préparé à la reconnaissance pleine et entière de celui-ci ».

En effet, une offre de médiation à l'occasion d'une guerre civile peut rencontrer des difficultés et des obsta-

(4) Calvo : *Le droit international théorique et pratique*, t. I, p. 352.

(5) David Dudley Field : *Projet d'un Code International*, traduit par Albéric Rolin, p. 695.

(6) Lawrence : *Commentaire sur les éléments du droit international et sur l'histoire du progrès du droit des gens de Henri Wheaton*, t. II ; p. 474.

cles, parce que l'Etat auquel la médiation s'adresse a d'abord tout intérêt à ce qu'elle ne se produise pas et qu'ensuite, une fois produite, il a tout intérêt à la rejeter. Ces difficultés font que les médiations se produisent rarement et généralement, elles sont déclinées.

C'est ainsi que la médiation offerte par l'Angleterre en 1847, entre la reine du Portugal, Dona Maria da Gloria et les insurgés d'Oporto, fut refusée (7). Il est remarquable que ce furent les insurgés qui la refusèrent.

Quand, en 1861, la guerre de Sécession (8) éclata aux Etats-Unis, le gouverneur du Maryland proposa au gouvernement de Washington de faire appel à la médiation de l'Angleterre, en vue d'amener une entente entre les deux partis qui divisaient la république. M. Seward, secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, repoussa cette proposition et il fit savoir en même temps aux puissances européennes que « leprésident *n'attendait* ni ne *désirait* dans les circonstances présentes, aucune intervention ni aucune faveur de la part d'*aucun gouvernement* » et que, quoiqu'il *fit* d'ailleurs, *il n'invoquerait* jamais ni *n'admettrait* aucune intervention ou influence étrangère dans cette querelle ou dans toute autre dans laquelle le gouvernement des Etats-Unis pourrait être engagé avec une partie quelconque du peuple américain » (9).

(7) Lawrence, *op. cit.*, 2^e partie, t. II, pp. 493 et s.

(8) V. Lawrence, *op. cit.*, 2^e partie, t. II, pp. 475 à 484.

(9) Archives diplomatiques, année 1862, t. I, p. 337.

L'Angleterre, par suite de cette déclaration, ne fit momentanément aucune tentative de médiation.

La France et la Russie crurent devoir faire un effort. La Russie d'abord et la France ensuite, proposèrent leur médiation dans le but de ramener la paix. Ces offres furent refusées énergiquement par le Secrétaire d'Etat américain. Dans une note du 22 avril 1861, il s'exprimait comme suit : « Une intervention étrangère nous obligerait de traiter ceux qui l'accorderaient comme les alliés d'un parti insurrectionnel et d'entrer en guerre contre eux. Le cas ne serait pas allégé, mais au contraire aggravé, si plusieurs Etats européens se réunissaient pour intervenir. Le Président et le peuple des Etats-Unis, si l'on en venait là et si cette lutte était inévitable, considéreraient l'Union comme digne de tous les efforts et de tous les sacrifices exigés par une lutte avec le monde en armes » (10).

Dans une dépêche du 30 mai de la même année, adressée à M. Dayton, ambassadeur des Etats-Unis à Paris, pour être communiquée au Cabinet de Paris, le Secrétaire d'Etat américain exprima tous ses regrets de ne pouvoir admettre aucune sorte de médiation. « Le Gouvernement, disait-il (11), a été surtout profondément touché de la déclaration de Sa Majesté, qu'elle agirait volontiers comme médiatrice dans la guerre civile qui bouleverse malheureusement notre pays... Une médiation ne pourrait modifier à

(10) Archives diplomatiques, année 1862, t. I, p. 330.

(11) Archives diplomatiques, année 1862, t. I, p. 344.

aucun degré les devoirs politiques et les convictions qui servent de guide au gouvernement; — une intervention étrangère, même sous la forme amicale d'une médiation, produirait des complications nouvelles et préjudiciables. La cordialité de nos sentiments à l'égard de l'Empereur et notre confiance en sa sagesse et sa justice sont telles que la médiation serait acceptée si toute intervention n'était pas jugée inadmissible ».

Ceci nous montre clairement toutes les difficultés que peut rencontrer, dans la réalité vivante, une offre de médiation à l'occasion d'une guerre civile.

Calvo constate que les médiations se sont produites moins fréquemment dans les dissensions intérieures que pour l'arrangement des différends entre deux Etats indépendants. « En raison, dit-il, des grandes difficultés qu'elles soulèvent, les Etats s'y prêtent moins volontiers » (12).

En effet, il est très souvent délicat d'offrir sa médiation entre un Etat et ses sujets révoltés, parce que cette offre ressemble trop à la reconnaissance, même lorsqu'elle n'est pas officielle, de la qualité de belligérant aux sujets insurgés.

Donc, tout d'abord se présente à l'esprit la règle que l'action médiatrice ne peut s'exercer qu'entre deux pouvoirs indépendants. Mais, en cette matière, il n'y a pas de règle fixe, parce que nous nous trouvons en grande partie sur le

(12) Calvo, *op. cit.*, t. III, p. 430.

terrain mouvant et instable de la politique. L'opportunité et la justification d'une médiation se produisant en cas de guerre civile, dépendent dans une large mesure de circonstances variables. Plus ou moins les guerres civiles sont des faits internationaux, c'est-à-dire des faits qui intéressent, jusqu'à un certain point, les autres nations parce qu'il peut arriver qu'une puissance se trouve en proie à une guerre civile tellement grave, que l'impossibilité dans laquelle elle est de rétablir l'ordre dans le pays, menace la sécurité des pays voisins, la paix mondiale même. Nous trouvons que la médiation doit être employée dans une telle hypothèse.

Et plus encore, le devoir d'empêcher autant que possible le fléau des guerres, nous impose de dire que c'est un devoir d'humanité de la part de tous les gouvernements d'offrir et d'accepter la médiation dès qu'un conflit éclate, sans faire de distinction entre les discussions intérieures et extérieures.

L'accomplissement d'un pareil devoir pour les puissances « dérive de leur mission la plus élevée, de servir dans la mesure de leur intelligence et de leurs forces à la défense de la justice et de la paix sur la terre » (13).

Weaton (14) remarque que la médiation dans l'intérieur des Etats peut s'appuyer « sur des conventions positives, telles que des traités de médiation et de garantie ».

(13) Kamarowsky : *Tribunal international*, p. 88.

(14) Wheaton, *op. cit.*, t. I, p. 94.

En effet, les conventions de ce genre ont donné naissance à la médiation dans le canton de Genève en 1738, en 1768 et en 1782 (15).

Mais il ne faut pas oublier qu'un garant, un Etat qui par exemple garantit à un autre sa forme de gouvernement, doit avoir avant tout un rôle de médiateur, et ne doit pas intervenir dès que ses propositions ne sont pas adoptées.

(15) V. de Flassan, 6^e période, liv. III, t. V et 7^e période, liv. VII, t. VII.

CHAPITRE XII

Y A-T-IL UN DEVOIR, POUR LES ETATS NEUTRES D'OFFRIR LEUR MEDIATION ?

La médiation est un acte amical, à l'occasion de désaccords qui s'élèvent entre deux ou plusieurs Etats; elle ne constitue pas une obligation pour les parties. Pour qu'elle se produise, il faut le consentement et l'acceptation formelle des parties en cause. Le refus d'une seule partie empêcherait la médiation de s'exercer, car aucun Etat ne peut être contraint de l'accepter.

Le fait d'offrir sa médiation est une faculté dont l'exercice est réservé à toute puissance. Les puissances neutres peuvent intervenir et offrir leur médiation, pour ramener les bons rapports entre nations divisées par un différend, mais rien ne les y oblige.

Mais n'y a-t-il pas également une obligation morale d'humanité à s'entremettre toutes les fois qu'un conflit éclate entre deux ou plusieurs Etats et que ce conflit menace de dégénérer en actes de violence, en lutte armée ? Bien en-

tendu, il ne s'agit pas ici du cas où la médiation s'appuie sur une convention; car alors il ne peut être question de devoir moral; il y a une obligation conventionnelle; les Etats tiers sont tenus conventionnellement d'exercer leur médiation. Laissons de côté ce cas, et ne parlons que de celui où les Etats neutres ne sont pas liés par un traité et où par suite ils ne peuvent avoir qu'une obligation morale. Dans cette hypothèse, l'obligation morale existe-t-elle réellement ?

La question a reçu des réponses diverses, selon les auteurs et les époques.

D'après certains auteurs, les Etats neutres, non seulement ne sont pas obligés de proposer leur médiation entre deux Etats en conflit, mais ils conservent même le droit de ne pas accepter le rôle de médiateur, lorsqu'il est offert. Hautefeuille (1) reconnaît que la guerre est un fléau et que c'est un devoir d'humanité de faire tout son possible pour l'éviter, mais « l'indépendance naturelle des nations exige qu'elle soient libres de faire la guerre ou de la cesser selon leurs caprices. Une nation étrangère et pacifique, dont l'intention est de rester neutre, ne peut donc pas s'interposer entre deux autres peuples, pour les empêcher de faire la guerre ». Par conséquent, « le rôle de médiateur peut être accepté par un prince neutre, lorsqu'il lui est offert, mais

(1) L.-B. Hautefeuille : *Des droits et des devoirs des nations neutres*, t. II, pp. 469 à 471.

cette acceptation n'est pas un devoir d'humanité. Il peut refuser de se charger de cette mission délicate sans violer aucune des obligations que lui imposent la loi naturelle et la loi internationale ».

En effet, le prince neutre peut refuser ce rôle et même « il le doit dans l'intérêt de son peuple, s'il a lieu de penser que son intervention sera inutile, et qu'il ne pourra empêcher les hostilités d'éclater. Il est en effet presque impossible que le médiateur ne laisse pas apercevoir son opinion sur l'objet du litige, qu'il ne prenne pas le parti de l'un des peuples contendants contre l'autre; de là, résulte pour lui le danger imminent d'offenser celui qui, d'après sa pensée, veut faire une guerre injuste, et par conséquent de se trouver entraîné dans les hostilités ». Il ajoute que, de toutes manières, si la médiation reste sans effet, le médiateur est porté à prendre le parti de l'opprimé; qu'enfin, il court le risque de mécontenter les deux parties et de devenir ainsi leur ennemi. « Il me paraît donc plus prudent, conclut-il, de ne pas accepter la médiation, alors même qu'elle est offerte par les deux parties. Aucune prescription du droit primitif, aucune disposition du droit secondaire, n'ont imposé aux peuples le devoir d'accepter un rôle aussi dangereux ». Il ajoute qu'« à plus forte raison un peuple ne doit-il pas considérer comme une obligation de s'immiscer de lui-même dans un différend, dont les parties ne lui ont pas confié la conciliation, car dans ce cas son rôle devient plus dangereux encore ».

Les raisons invoquées par Hautefeuille à l'appui de son opinion, vraies peut-être en théorie, perdent presque toute leur valeur si l'on examine les faits. En effet, il est arrivé rarement que des médiateurs se soient vus entraîner malgré eux dans les hostilités, ou qu'ils se soient fait des ennemis de ceux qu'ils voulaient servir.

En droit, il est évident que les Etats neutres ne sont pas obligés d'offrir leur médiation, ni d'accepter d'être médiateurs; mais dire qu'il n'y a pas même là un devoir d'humanité, c'est ce que nous ne pouvons admettre.

Cependant, Hautefeuille (2) apporte le correctif suivant à son opinion : « Bien que ce ne soit pas un devoir d'accepter une médiation ou de se porter médiateur, je crois que le souverain, assez puissant pour ne pas redouter le ressentiment de celle des deux parties contre laquelle il peut avoir à se prononcer, fait un acte conforme aux sentiments de l'humanité, en cherchant à concilier le différend existant entre deux princes plus faibles que lui ». C'est affirmer le devoir moral des Etats en termes nets.

Il ajoute que, « dans ce cas, un autre écueil doit être évité avec le plus grand soin. Le puissant médiateur doit se borner à employer ses bons offices, sans imposer sa volonté », car autrement il porterait « une atteinte grave à l'indépendance naturelle d'un peuple libre ». L'auteur ne fait qu'énoncer là un des principes essentiels de la médiation; en agissant ainsi, le médiateur commettrait une intervention.

(2) Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 472.

D'après Bulmerincq (3), en ce qui concerne la médiation, les Etats auraient une obligation pure et simple. « Les Etats civilisés, dit-il, doivent être les gardiens de la paix, *conservatores pacis*, au sens moderne du mot. Cet emploi n'est plus conféré comme autrefois à des personnes déterminées; tout Etat civilisé, membre de la communauté du droit international, est appelé à le remplir... Les bons offices requis par le droit des gens ne constituent pas un service d'ami qui puisse être à volonté rendu ou refusé, mais bien un devoir imposé par la communauté internationale ». Alph. Rivier ne reconnaît pas une obligation ou un devoir de médiation et en analysant cette affirmation de Bulmerincq, il s'exprime ainsi : « Cette manière d'envisager les bons offices n'est pas encore admise généralement et il faut s'en féliciter. Le savant publiciste prenait pour *lex lata* ce qui n'est même pas *lex ferenda* » (4).

Aux yeux des auteurs comme Zubner (5), Phillimore (6), Paretti (7), Kamarowsky, J. Twiss, Pradier-Fodéré, F. de Martens (8), Carnazza-Amari, la médiation est un devoir.

(3) V. Rivier : *Droit des gens*, t. II, p. 162.

(4) Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 162.

(5) Cité par Calvo, *op. cit.*, t. III, p. 414.

(6) Cité par Calvo, *op. cit.*, t. III, p. 414.

(7) Cité par Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. VI, p. 216.

(8) F. de Martens : *Traité de droit international*, t. III, pp. 134 et 135.

Ainsi, suivant Zubner (9), « le grand devoir de tout Etat neutre, c'est qu'il doit faire tout son possible pour rétablir la paix, et que, pour cet effet, il doit employer sincèrement ses *bons offices*, afin que la partie lésée obtienne satisfaction, s'il se peut; sinon, que du moins la guerre soit bientôt terminée ».

Pour Kamarowsky (10), « cela dérive de leur mission la plus élevée, de servir, dans la mesure de leur intelligence et de leur force, à la défense de la justice et de la paix sur la terre ». « Il va sans dire, ajoute-t-il, que l'intérêt de sa conservation personnelle donne à l'Etat le droit de décliner l'offre de médiation qu'on lui fait parvenir : mais cette exception ne détruit pas la règle ».

Suivant Sir Travers Twiss : « il est évidemment du devoir d'un individu, quand rien ne l'oblige à prendre part dans un différend entre ses amis, de s'efforcer d'amener un arrangement amiable entre eux; tandis qu'il est souvent de l'intérêt d'une nation de prévenir une guerre qui est sur le point d'éclater entre d'autres nations, car quelques étincelles de l'incendie qui s'allumera dans son voisinage peuvent l'atteindre; de même aussi la ruine de deux voisins ou de l'un ou de l'autre peut créer un danger pour une nation » (11).

(9) Zubner : *De la saisie des bâtiments neutres*, t. I, p. 44.

(10) Kamarowsky, *op. cit.*, p. 88.

(11) Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, p. 12.

« Les Etats, dit Carnazza-Amari (12), sont moralement tenus d'offrir leurs bons offices... quoique leurs offres... puissent être repoussées, en raison de la solidarité de leur existence et de leurs rapports ».

« Il faut donc proclamer hautement, dit enfin Pradier-Fodéré (13), que les Etats ont le devoir moral d'offrir leur médiation, à plus forte raison d'accepter d'être médiateurs, lorsqu'il y a des probabilités que leur entremise conjurera l'épouvantable fléau de la guerre, et même lorsque ces probabilités seront faibles et vagues, car le devoir dérive de leur mission d'êtres collectifs sociables de contribuer par tous les moyens en leur pouvoir et dans la mesure de leurs forces tant morales que matérielles, à la défense de la justice et de la paix sur la terre ».

D'autres auteurs, moins catégoriques, font sagement dépendre la solution des circonstances fort variables où la médiation peut se produire.

L'opinion de M. Calvo (14) nous semble fort bien représenter ce sage éclectisme qui n'oublie pas les réalités complexes de la vie internationale pour n'écouter que la voix prenante d'un humanitarisme généreux. Voici son avis : « Certaines médiations, dans les circonstances où elles se reproduisent, peuvent assumer un caractère de prépoten-

(12) Carnazza-Amari : *Traité de droit international public en temps de paix* (trad. Montanari-Revest), p. 554.

(13) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. VI, p. 217.

(14) Calvo, *op. cit.*, t. III, p. 414.

ce, d'hostilité déguisée, blessant pour ceux à qui elles sont offertes; d'autres, au contraire, se justifient en quelque sorte d'elles-mêmes par la gravité des complications indirectes qu'elles tendent à prévenir, ou par le sentiment de mutuelle bienveillance et d'humanité qui les inspire ».

Ce devoir peut correspondre à ce qu'il y a de plus élevé dans la mission des Etats et qui consiste à servir dans la mesure de leurs forces et de leur intelligence la cause de la justice et de la paix entre les nations. Ce devoir est conforme à la solidarité et à l'harmonie qui doivent exister entre les nations. En effet, les rapports entre les Etats sont devenus si intimes et si fréquents que le moindre trouble survenu chez l'un d'eux exerce, fatalement, son contre-coup chez tous les autres. Lorsqu'une guerre éclate, elle jette une si grande perturbation dans les relations internationales, même chez les peuples les plus éloignés du théâtre de la guerre, qu'on ne saurait vraiment pas ne pas reconnaître l'existence, pour toutes les nations neutres, du devoir de s'employer de toutes leurs forces à prévenir ou à enrayer les calamités de la guerre.

Si tout le monde n'est pas d'accord pour proclamer ce devoir, c'est que l'on craint de voir la médiation perdre son véritable caractère et devenir un prétexte à intervention au profit des Etats forts et une cause d'ennuis et de dangers pour les Etats faibles. Qu'un Etat soit fort, il ne s'opposera pas à la proclamation de ce devoir, parce que, conscient de sa force, il pourra bien rappeler à d'autres Etats l'existence

de ce devoir, mais il pourra aussi s'en affranchir lorsque son intention sera de demander aux armes la satisfaction de ses ambitions. Qu'un Etat soit faible, il s'opposera de toutes ses forces à la proclamation de ce devoir, parce qu'il pourra toujours craindre que son interprétation ne serve à couvrir une intervention abusive de la part d'une puissance forte. « Le devoir moral de médiation, nous dit Olof Hoi-
jer (15), se comprend surtout lorsque deux Etats en conflit, quoique disposés à s'entendre, hésitent à faire les premières avances pour des considérations de dignité ou d'honneur national ». Si dans ces conditions, une troisième puissance voulait intervenir, sa tâche se trouverait très facile et la guerre se trouverait ainsi écartée.

Si l'on admet l'existence de ce devoir moral, il faut laisser chaque puissance juge du point de savoir si elle doit ou non l'accomplir. Il peut y avoir des cas où son interposition non seulement ne pourra empêcher les hostilités d'éclater, mais où encore elle risquerait d'envenimer le débat au lieu de l'apaiser. Les deux conférences de la Paix se sont occupées de cette question et nous examinerons un peu plus loin les discussions suivies et les principes consacrés par ces assemblées.

(15) Olof Hoi-
jer : *La solution pacifique des litiges internationaux, avant et depuis la Société des Nations*, p. 44.

CHAPITRE XIII

LES ETATS ONT-ILS LE DROIT D'IMPOSER LEUR MEDIATION

Les Etats ont le devoir de faire tout le possible et d'exercer une action diplomatique pour arriver à la solution des différends par la voie d'une négociation pacifique. Un pareil devoir est nécessaire pour les rapports internationaux et pour la pacification du monde. « C'est un devoir d'humanité » d'offrir et d'accepter la médiation dès qu'un conflit grave éclate entre deux ou plusieurs Etats, soutiennent certains auteurs. Il en est même qui vont plus loin et disent que les Etats ont le droit d'imposer leur médiation.

C'est l'opinion de Phillimore, de F. de Martens, de Travers Twiss, de Pufendorf.

Phillimore (1) dit que les puissances neutres ont le droit d'agir comme médiatrices de leur propre mouvement, « dans le cas où elles craindraient de voir éclater une guerre qui menacerait de prendre des proportions considérables ».

(1) Cité par F. de Martens, *Traité de droit international* (trad. Alfred Léo), partie spéciale, t. III, p. 134.

De même de F. de Martens (2) : les Etats neutres ont le droit d'agir comme médiateurs sans y avoir été conviés par les intéressés, quand il s'agit de mettre fin à un litige international. D'après lui, « le droit de médiation spontanée appartient aux neutres en leur qualité de membres de la communauté internationale. Il ne peut leur être indifférent qu'un pays soit en état de paix ou de guerre. On ne peut pas exiger d'eux qu'ils se désintéressent notamment des différends qui peuvent avoir pour conséquence une guerre générale ».

Suivant Pufendorf (3), plusieurs princes peuvent se concerter pour imposer leur médiation, en menaçant de se mettre contre celui qui la refusera. Mais il convient de remarquer qu'il faut être sûr de pouvoir imposer sa volonté.

« Le soin de sa propre sûreté, dit à son tour Travers Twiss (4) autorise... une nation à interposer ses bons offices entre des nations en querelle. L'intervention d'une nation dans le but de prévenir une guerre entre deux autres nations est un acte d'un caractère tout à fait différent de l'intervention d'une nation dans les affaires intérieures d'une autre nation, tandis que ce dernier genre d'intervention est contestable en principe... l'autre sorte d'entremise est uni-

(2) F. de Martens, *op. cit.*, partie spéciale, t. III, pp. 134 et 135.

(3) Pufendorf, *Le droit de la Nature et des Gens* (trad. Jean Barbeyrac), t. II, p. 178.

(4) Travers Twiss, *Le droit des gens ou des nations considérées comme communautés politiques indépendantes*, t. II, pp. 12 et 13.

quement, en droit strict, un procédé international, qui peut devenir le devoir impérieux d'une nation, chaque fois que l'explosion d'une guerre l'oblige à prendre parti pour l'un ou l'autre des belligérants ». A l'exemple de Puffendorf, il approuve la médiation de plusieurs nations neutres qui se concertent pour imposer leur volonté, au besoin par la force; « cette sorte de médiation, est, dit-il, d'autant plus recommandable, si elle met fin à une guerre de nature à causer la perte de l'une des parties ou de toutes les deux à la fois ».

Pour que la médiation se produise, il faut, en dehors de consentement du médiateur, celui des deux parties en litige, il faut, en d'autres termes, que le médiateur soit en quelque sorte investi par les deux parties contendantes du soin de rechercher la solution qui pourra être acceptée par toutes les deux.

Dire que les Etats peuvent agir comme médiateurs sans y avoir été invités par les parties intéressées, c'est donner à la médiation un caractère de force et de contrainte qu'elle ne peut avoir, c'est la confondre avec l'intervention et c'est ce qu'ont fait évidemment les auteurs que nous avons cités.

Nous ne pouvons que repousser l'opinion de ces auteurs au sujet d'un prétendu droit de médiation spontanée; l'admettre, ce serait méconnaître les règles essentielles et fondamentales de la médiation.

CHAPITRE XIV

LA MEDIATION ARMEE

Voici la définition donnée par MM. Funck-Brentano et Albert Sorel : « Lorsqu'un Etat intervient comme médiateur et qu'il prétend non seulement donner des conseils, mais les faire prévaloir, il appuie ses négociations par des démonstrations militaires. Il laisse entendre ou déclare explicitement qu'il est décidé à imposer par la force les conditions de paix dont il propose ou recommande l'acceptation. C'est ce qu'on appelle la médiation armée » (1).

On voit par cette définition que le terme de médiation armée signifie médiation imposée par les armes. La médiation en aucun cas n'implique le recours à la force; les conseils du médiateur sont absolument facultatifs; les parties demeurent libres de les accepter ou de les rejeter. Mais s'il en est ainsi, la médiation armée n'est pas une véritable médiation. L'expression « médiation armée » est un non-sens, car dès qu'on a recours à la violence on change com-

(1) Funck-Brentano et Sorel : *Précis du droit des gens*, p. 312.

plètement le caractère de la médiation. C'est une expression impropre, destinée à marquer un acte d'intervention. C'est une intervention armée, si l'on veut, mais pas une médiation.

Presque tous les auteurs sont d'accord sur ce point que la médiation armée n'est pas un droit reconnu par le droit des gens comme moyen de solution pacifique des conflits internationaux. C'est un acte politique qui se traduit par une menace de guerre, qui aboutit le plus souvent à un ultimatum adressé par la puissance qui se médiatrice aux parties en lutte. C'est, d'ailleurs, ce qu'expliquent fort bien MM. Funck-Brentano et Sorel : « La médiation armée ne résulte pas d'un droit et ne crée par elle-même aucun droit, c'est un acte politique dont les gouvernements sont les seuls juges ; il dépend d'eux seuls d'en restreindre ou d'en étendre la portée. Dans tous les cas, elle est une menace de guerre et elle en produit toutes les conséquences. Par le fait seul que la guerre existe et que le médiateur armé est prêt à y prendre part, si les belligérants n'acceptent point les conditions qu'il veut leur imposer, il tend à se placer et il se place réellement en dehors du droit des gens en temps de paix. Il en résulte que les relations entre le médiateur armé et les belligérants se règlent d'après la raison d'Etat et la nécessité et non d'après le respect réciproque des devoirs, des droits et des intérêts » (2). La médiation armée aboutit toujours à un ultimatum adressé aux belligérants et qui déter-

(2) Th. Funck-Brentano et Albert Sorel, *op. cit.*, p. 312.

mine le plus souvent l'alliance du médiateur avec l'une des parties en lutte. « Elle modifie les rapports de force entre les belligérants, mais son objet comme l'objet même de la guerre est d'établir le droit du plus fort. Lorsque le médiateur armé soutient les prétentions de l'un des belligérants et les fait prévaloir, il le fait par le supplément de force qu'il apporte à cet Etat. De même lorsqu'il oblige les belligérants à des concessions réciproques il les y contraint encore par la force dont il les menace.

Les obligations que les belligérants contractent envers lui, sont le seul fondement du droit qu'il acquiert par la médiation armée et ce droit est le droit du plus fort » (3).

La médiation armée, si elle ne se justifie pas comme théorie juridique, peut cependant être parfaitement licite et même recommandable en tant que manifestation politique. Beaucoup d'auteurs, entre autres Travers Twiss et Paretti (4), développent cette idée qu'un Etat puissant doit imposer sa médiation par la force pour protéger, s'il y a lieu, un Etat faible contre les abus dont il est victime. En effet, l'intervention des Etats neutres pour forcer les Etats contendants à la paix est justifiée par l'ambition ou les prétentions exagérées de l'un des contendants.

La guerre est, suivant les expressions de Travers Twiss (5), « une lutte en vue de faire triompher le droit,

(3) Th. Funck-Brentano et Albert Sorel, *op. cit.*, p. 312.

(4) Cité par Kamarowsky : *Le tribunal international*, p. 91.

(5) Travers Twiss : *Le droit des gens*, t. II, p. 14.

et non de consommer la ruine de l'une ou de l'autre des parties ». Dès lors, quand la guerre prend des proportions trop considérables et que l'un des belligérants risque d'y perdre son intégrité ou même son indépendance, les Etats ont le droit d'intervenir pour la faire cesser. C'est l'avis de Grotius (6), qui soutient que la guerre est juste, quand on veut empêcher un Etat puissant de subjuguier un Etat faible, qui l'a offensé, mais qui offre une réparation suffisante. « Dans de semblables circonstances, poursuit Twiss, une nation serait justifiée d'offrir sa médiation pour prévenir la guerre; et comme le recours aux armes de la part de la nation la plus puissante serait sans excuse légitime après que l'offre d'une réparation complète eût été faite par l'offenseur, une puissance médiatrice serait en pareil cas autorisée à s'interposer pour contraindre l'état le plus puissant à demeurer en paix. Une guerre entreprise dans ces circonstances serait une guerre injuste de la part de la nation puissante, et il est à toutes les époques du devoir des nations de s'interposer pour arrêter la perpétration de l'injustice, attendu que dans une guerre injuste, toutes les nations peuvent légitimement prendre parti pour la nation qui est injustement attaquée » (7).

La médiation armée est également légitime quand elle est imposée pour la sauvegarde de l'indépendance de l'Etat, car le souci de la conservation l'emporte sur le respect de

(6) Grotius, liv. II, ch. XX, N° XL, t. II, p. 103.

(7) Travers Twiss, *op. cit.*, p. 14.

l'indépendance des autres Etats. Travers Twiss (8) dit que les Etats ont le droit de se prononcer sur la disparition d'un autre Etat et, « s'il leur plaît, de prendre les armes pour l'empêcher ».

Sans doute, en pareil cas, la guerre serait admise et même légitime. Tout Etat a le droit et même quelquefois le devoir d'y recourir pour protéger une nation faible contre les actes injustes d'une nation forte. « Mais, comme le remarque Kamarowsky (9), ce principe n'a rien de commun avec la médiation. Il indique le devoir qu'ont les Etats de secourir la partie la plus faible, injustement offensée, dans sa lutte contre un adversaire puissant. Cette solidarité de la défense, qui justifie même la guerre, existe d'une manière distincte et peut être appliquée par les Etats, indépendamment de la médiation, avant l'emploi de ce moyen ou immédiatement après ».

(8) Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, p. 14.

(9) Kamarowsky, *op. cit.*, p. 91.

CHAPITRE XV

LA VALEUR DE LA MEDIATION

Tous les auteurs ne sont pas d'accord sur la valeur de la médiation. Les uns la glorifient, d'autres la repoussent.

Travers Twiss (1), par exemple, ne voit que le côté utilitaire de la médiation et la représente comme un moyen pour la nation médiatrice de garantir sa propre sûreté. Pradier-Fodéré (2) proclame hautement que les Etats ont le devoir moral d'offrir leur médiation. Paretti (3) la considère comme un devoir strict pour les Etats dont la mission est de faire régner la paix et la justice sur la terre.

En sens opposé, Hautefeuille (4) et Galiani (5) pensent que ni l'équité, ni la prudence, ni l'intérêt n'exigent ni ne conseillent une pareille intervention.

(1) Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, p. 12.

(2) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. VI, p. 217.

(3) Cité par Revon : *L'arbitrage international*, p. 259.

(4) Hautefeuille, *op. cit.*, t. I, p. 470.

(5) Cité par Revon, *op. cit.*, p. 259.

Presque tous les auteurs qui se sont occupés des moyens de solution pacifique des conflits internationaux n'ont semblé considérer comme but de leurs efforts que l'arbitrage international et l'organisation des tribunaux arbitraux. Tous ont, en quelque sorte, passé à côté de la médiation, sans s'apercevoir qu'elle serait plus propre à atteindre leur but, parce qu'elle est plus conforme à nos idées actuelles sur les droits et les devoirs des Etats et parce qu'elle peut arriver au même résultat que l'arbitrage, tout en sauvegardant les principes qui forment, à l'heure actuelle, la base des sociétés et de leurs institutions.

Il est vraiment étonnant de voir la médiation, malgré les énormes avantages qu'elle présente et malgré la grande facilité qu'elle a à s'adapter à toutes les circonstances, reléguée pour ainsi dire au second plan par les diplomates et les hommes d'Etat, par les esprits désireux de supprimer la guerre et par les publicistes qui se sont occupés des moyens propres pour y parvenir.

Voyons maintenant ce que vaut la médiation.

Pour résoudre pacifiquement les conflits internationaux, les moyens sont directs et indirects.

Les négociations sont directes lorsque les parties en litige négocient directement, sans intermédiaire, sans l'entremise d'une autre puissance. La voie des négociations directes, c'est la voie diplomatique.

Lorsque les négociations se poursuivent par l'entremise d'une tierce ou de plusieurs autres puissances, elles s'appel-

lent indirectes. La médiation est rangée parmi les négociations indirectes.

L'avantage de l'un ou l'autre de ces modes dépend des circonstances et de la situation respective des parties contendantes.

Si la solution des conflits internationaux par les négociations directes est la plus fréquente, est la meilleure aussi, parce que c'est celle qui fait le moins de bruit, on peut dire, d'une façon générale, que la négociation indirecte est préférable, parce qu'elle oblige la puissance forte qui serait tentée d'abuser de sa situation à modérer ses exigences. En effet, le vainqueur ou la puissance qui à tort ou à raison se croira la plus forte, cherchera le plus souvent la négociation directe pour imposer plus facilement ses conditions à l'adversaire. Le vaincu cherchera au contraire la négociation indirecte dans l'espoir d'obtenir par le droit ce qu'il n'aura pu garder par la force.

La négociation directe a de grandes chances de réussir dans tous les cas, quand elle est bien conduite et que, chez les Etats en litige, existe le désir de conserver la paix. Mais, si théoriquement les négociations directes devaient suffire dans tous les cas, quand la volonté de paix existe de part et d'autre, en fait, il peut se produire divers accidents, diverses circonstances, qui créent des obstacles au succès des négociations directes.

Le premier de ces obstacles est la maladresse possible des négociateurs, soit diplomates, soit peut-être plus encore

ministres des affaires étrangères. Tel est le cas, par exemple, quand une diplomatie maladroite a permis à une affaire, peu importante par elle-même, de prendre le caractère d'une querelle nationale. Une insulte au drapeau, un manque de courtoisie à l'égard d'un agent diplomatique, peuvent déclencher une avalanche de récriminations, alors qu'une manœuvre immédiate et adroite peut même rendre l'incident profitable. Quand des maladresses ont été commises, le succès des négociations directes s'en trouve nécessairement compromis. C'est dans une telle situation que l'immixtion amiable d'une puissance tierce, se manifestant sous la forme de négociations indirectes, peut être d'une réelle utilité pour le maintien de la paix.

Les formes de gouvernement démocratique, dans nos sociétés actuelles, sont une autre cause qui favorise le recours aux modes indirects de solution pacifique des conflits internationaux nous dit Ch. Dupuis (6). « Un ministre des Affaires étrangères, qui voit très nettement comment le conflit doit être résolu, qui comprend parfaitement la justice et la nécessité de telle solution, mais qui sait qu'elle soulèvera une opposition, et peut-être l'opposition d'une majorité parlementaire. S'il veut prendre sur lui la responsabilité de la solution qu'il juge nécessaire, il s'expose à être renversé par un vote de désapprobation. En pareil cas, les

(6) Ch. Dupuis, *op. cit.*, pp. 39 et 40.

modes indirects peuvent rendre les plus grands services aux ministres qui voient juste et qui craignent de prendre la solution conforme à ce qu'ils estiment être l'intérêt national. Il leur est alors précieux de pouvoir recourir à un moyen détourné, indirect, qui fera passer, aux yeux des parlementaires hostiles, la responsabilité de la solution sur des personnes étrangères du gouvernement ».

Parmi les moyens de terminer pacifiquement un différend, la médiation est un de ceux qui, par son caractère de discrétion diplomatique, coûtent le moins d'orgueil à une nation, à la susceptibilité ombrageuse des souverainetés. Elle a cet avantage sur l'arbitrage d'être bien plus souple puisque les Etats en conflit conservent, au moins au point de vue juridique, leur liberté pleine et entière quant à la suite à donner aux conseils et propositions émis. Ce qui fait, par conséquent, la supériorité de la médiation sur l'arbitrage, et sur tous les autres modes de solution pacifique des conflits internationaux, ce qui fait, en d'autres termes, son importance et son utilité, c'est qu'elle s'adresse au consentement même des parties; elle ne porte aucune atteinte au principe de la souveraineté et de l'indépendance des Etats, elle fléchit, pour ainsi dire leur volonté sans jamais la détruire, sans jamais la mettre en question.

En outre la médiation, par l'élasticité qu'elle présente, par la facilité qu'elle a à embrasser toutes les questions internationales, même celles mettant en jeu l'honneur, l'in-

dépendance ou la souveraineté des Etats, par cette facilité à s'adapter à toutes les circonstances particulières et à revêtir toutes les formes, peut réussir là où les autres moyens d'action, l'arbitrage par exemple, n'ont pas réussi. Dès lors, lorsque des Etats qui ont entre eux un différend de cette nature ne s'entendent pas pour le résoudre directement, la médiation reste le seul moyen de le terminer pacifiquement.

Dans les questions qui mettent en jeu l'indépendance, l'honneur ou les intérêts vitaux des Etats en conflit, le patriotisme s'enflamme aisément, les esprits s'exaltent, les passions s'échauffent. Il n'y a d'ailleurs rien de plus élastique et qui prête davantage à la diversité des appréciations que les positions de dignité et d'honneur. Il suffit quelquefois d'un incident secondaire, de la maladresse d'un agent diplomatique, ou même de la pétulance d'un journaliste pour mettre en jeu les passions et faire naître des cris de guerre. Au milieu de l'opinion publique frémissante et impulsive, le gouvernement éprouve de grandes difficultés à conserver un calme précieux, et l'on peut craindre qu'il ne prenne un ton menaçant. Il faut dire tout de suite que le gouvernement doit employer les moyens pacifiques préalablement aux moyens violents, car la médiation est une tentative de conciliation à la disposition des puissances, avant de commencer les hostilités. Elle présente cet avantage, même lorsqu'elle ne réussit pas, de fournir une garantie de plus en faveur de la paix, et surtout elle enlève à la guerre ce caractère barbare et pour ainsi dire primitif qui pousse

les peuples, prompts à se faire justice eux-mêmes, à saisir avec empressement l'occasion de se jeter les uns contre les autres. Pendant que la puissance médiatrice dirigera les négociations, les esprits auront le temps de se calmer, l'opinion publique reviendra à des sentiments moins belliqueux et souvent le médiateur conduira sa mission à bonne fin et arrangera le différend.

DEUXIÈME PARTIE

L'évolution de la médiation

La médiation n'est nullement une nouveauté des temps récents; elle remonte à la plus haute antiquité. L'idée de régler les conflits internationaux par des modes pacifiques est très rare et vague, à cause de l'esprit guerrier qui est soutenu par la religion et qui dominait tous les peuples de l'antiquité.

Les peuples orientaux, la Chine, les Hindoux, les Egyptiens, les Perses, dès la plus haute antiquité, passent presque tout leur temps à la guerre; de même, les Grecs et les Romains. Dès lors, il est bien difficile de trouver des différends qui aient été terminés d'une manière pacifique. On cite ordinairement, trois ou quatre exemples d'arbitrages; les exemples de médiation sont encore plus rares.

L'idée de résoudre pacifiquement les conflits internationaux existait bien, mais seulement dans le cercle restreint des philosophes, poètes, savants, etc., ce qui était assez loin de rendre fréquente l'application des moyens pacifiques. Cependant, l'histoire nous offre quelques exemples (1) et quelques institutions de l'antiquité qui présentent certains points de ressemblance avec l'arbitrage.

Chez les Grecs, l'institution qui semble avoir quelque ressemblance avec l'arbitrage est le conseil d'amphyctions. Les amphyctions étaient en effet des confréries religieuses, mais qui exerçaient une certaine action politique. Il y a des auteurs qui, comme M. Kamarowsky (2) et M. Revon (3) nient le caractère politique de cette institution. Cependant ces conseils, malgré leur caractère religieux, avaient une certaine importance politique et quelque signification internationale. Ils recommandaient à leurs membres de traiter plus humainement les ennemis pendant la guerre et ils agissaient quelquefois comme une autorité judiciaire en qualité d'arbitre ou de médiateur, car souvent, non seulement, ils prononçaient des sentences, mais encore ils proposaient aux parties un arrangement amiable.

(1) M. Kamarowsky nous offre quelques exemples d'arbitrage, dans son traité : *Le Tribunal international*, p. 3.

(2) Kamarowski, *op. cit.*, p. 113 ; pour lui, le conseil d'amphyctions est « purement une institution religieuse, qui n'avait ni la force ni une importance politique ».

(3) Michel Revon : *L'arbitrage international*, pp. 82-83.

Le Conseil d'Amphyctions le plus important était celui de Pylos-Delphique.

Chez les anciens Grecs, à côté des Conseils d'Amphyctions, il y avait d'autres moyens pacifiques, tels que l'oracle de Delphes, qui apparaît comme le principal médiateur des cités (4). Mais il ne servait pas toujours la cause de la paix; souvent, au lieu d'éviter la guerre, il facilitait le recours à la force.

Le rôle de médiateur et d'arbitre était quelquefois exercé par les vainqueurs aux jeux olympiques (5).

Chez les Romains, les moyens pacifiques de règlement des conflits internationaux étaient moins développés. L'esprit guerrier, l'orgueil national et le désir de domination constituaient bien une entrave à l'essor de ces institutions. Cependant, on y trouve aussi des institutions pacifiques qui peuvent être considérées comme l'origine, comme l'embryon de la médiation et de l'arbitrage d'aujourd'hui.

Ainsi, nous signalons l'institution des « recuperatores » qui étaient constitués en tribunal. Ces tribunaux de recuperatores ne jugeaient que des procès entre citoyens romains et sujets d'autres Etats, non des conflits entre Etats (6).

(4) D'après Kamarowski, l'oracle ne faisait que désigner le lieu où il fallait chercher un arbitre.

(5) Kamarowski, *op. cit.*, p. 115.

(6) V. *Etudes sur l'histoire de l'humanité*, par F. Laurent, t. II, p. 136, et t. III, p. 15 et s.; Revon, *op. cit.*, pp. 82 et s. et p. 94 et s. — Mérignhac, *Inst. hist.*, p. 24. — Kamarowski, *op. cit.*, pp. 122-123.

Une autre institution pacifique est constituée par les collèges des fétiaux, institution religieuse, mais qui, malgré son caractère religieux, intervenait dans les affaires politiques internationales (7). Comme institution pacifique, les fétiaux s'efforçaient d'éviter la guerre autant que possible : « Chez les Romains, aucune guerre n'était déclarée sans l'intervention des fétiaux dont la mission principale selon Plutarque, était de ne point permettre les hostilités avant que tout espoir d'obtenir un arbitrage fût éteint » (8).

On peut dire que ces institutions pacifiques, malgré qu'elles aient reçu chez les Romains et surtout chez les Grecs un développement plus complet que chez les autres nations antiques, étaient très loin de celles qui existent de nos jours. La procédure dans l'arbitrage était très simple; la compétence restreinte seulement aux questions peu importantes. Son application était enfermée dans les limites de la politique intérieure; les décisions arbitrales avaient lieu presque toujours entre des villes, entre des gens de même race; elles ne s'appliquaient pas aux étrangers. Enfin, la sentence arbitrale n'était pas toujours respectée. En ce qui concerne la médiation, elle était vague et douteuse; les exemples manquent presque complètement. En effet, l'esprit guerrier et partial du peuple romain n'était pas du tout propre au rôle délicat de médiateur. Rome n'acceptait presque

(7) V. André Weiss : *Le droit fétial et les fétiaux à Rome*, pp. 8-9.

(8) V. C. Calvo : *Droit international*, 4^e éd., p. 433.

jamais le rôle de médiateur ou d'arbitre qu'à la condition d'en tirer profit ou pour réaliser son plan de domination universelle.

Au moyen-âge, la médiation ou plus généralement les solutions pacifiques deviennent plus fréquentes dans les conflits internationaux. Leur développement est dû à deux influences : celle du christianisme et celle du féodalisme.

Le Pape était le pacificateur par excellence et il mettait toujours son autorité au service de la justice et du droit pour le triomphe de la paix. C'est dans ce but que furent instituées la paix et la trêve de Dieu.

Les efforts de la papauté en vue de la paix étaient réels et souvent efficaces. Un protestant éminent, M. Guizot, juge ainsi l'action de la papauté au moyen-âge : « A tout prendre, dit-il, c'est elle et elle seule, qui, au nom de la religion, de la morale, des droits naturels de l'humanité et des droits généraux de la chrétienté est intervenue entre les Etats divers, entre les princes et les peuples, entre les forts et les faibles, pour rappeler et recommander la justice, la paix, le respect des engagements, les devoirs et les ménagements mutuels, posant ainsi contre les prétentions et les dérèglements de la force, les principes du droit international » (9).

(9) *L'Eglise et la Société chrétienne en 1861*, par Guizot, ch. XIV. — Cité par Mougins de Roquefort : *De la solution juridique des conflits internationaux*, p. 113.

C'est grâce à l'autorité morale des papes que furent conclus les premiers traités de paix. Les traités de paix de Brétigny (10), du 8 mai 1360 et celui signé à l'abbaye de Saint-Waast d'Arras, le 24 septembre 1435 (11), s'ils ne sont pas l'œuvre directe des papes, sont au moins celle de leurs représentants. Si l'intervention du pape n'amenait pas toujours la conclusion d'un traité de paix, elle aboutissait au moins à la signature d'une trêve qui éloignait, sinon pour toujours, du moins pour quelque temps, les calamités d'une guerre. Ainsi, la trêve de Nice (1538) est due à l'intervention du pape Paul III (12), c'est grâce à l'envoyé de Grégoire XIII, le célèbre jésuite Antonio Possevino, qu'une trêve fut signée entre Ivan IV, tsar de Moscovie et Etienne Bathory, roi de Pologne, en 1582 (13).

« L'opinion se forma, dit Ernest Nys (14) que le pape était le premier souverain de la chrétienté et que les autres souverains lui devaient hommage ».

En effet, le pape se considérait, en sa qualité de représentant de Dieu sur la terre, comme placé au-dessus des

(10) V. de Flassan : *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française*, 1^{re} période, liv. II, t. I, pp. 164 et s.

(11) Olivier de la Marche : *Mémoires* (éd. de la Société de l'Histoire de France), t. I, pp. 203 à 205. — Henri Martin : *Histoire de France*, t. VI, pp. 326 à 340.

(12) V. de Flassan, 2^e période, liv. III, pp. 384 et s.

(13) *Histoire générale du IV^e siècle à nos jours*, par E. Lavisse et Alf. Rambaud, t. IV, pp. 750 à 753.

(14) E. Nys, *op. cit.*, p. 22.

souverains et c'est plutôt en arbitre qu'en médiateur qu'il apaisait les conflits entre les princes. Il imposait aux peuples et aux rois sa juridiction, sa décision. « Il est juge, non seulement dans l'ordre spirituel, mais encore dans l'ordre international » (15). Il jugeait d'après les canons de l'Eglise ou d'après les lois qu'il édictait lui-même, sans aucun souci du droit public séculier, et sa décision avait une telle force morale qu'elle ne soulevait pas la moindre objection.

Les papes étaient donc au moyen-âge les premiers souverains de la chrétienté. « Celui qui occupait la chaire de Saint-Pierre, dit Ward (16), était jusqu'à un certain degré le maître de l'Europe. En sa qualité de médiateur présumé entre le ciel et la terre, il décidait qui avait raison, qui avait tort; grand casuiste dans les conflits, il jouait à l'égard des rois qui ne reconnaissaient au-dessus d'eux aucun tribunal le rôle de censeur et de gardien des mœurs. Ainsi s'établit un tribunal commun pour l'Europe, dans les cas où l'on en avait le plus besoin; le faible y trouvait un soutien, le puissant un frein; l'idée la plus divine, la justice, pouvait se manifester en liberté ».

Par suite des luttes continuelles avec les empereurs d'Allemagne et surtout par suite de la Réforme qui divisa les peuples en brisant l'unité chrétienne, le pape dut re-

(15) M. Revon : *L'Arbitrage international*, p. 121.

(16) Ward : *An Enquiry in the Foundation and history of the law of Nations in Europe*, II (1795), p. 50, cité par Kamarowski, p. 126.

noncer à ses prétentions arbitrales. « Les papes, dit M. de Mougins de Roquefort (17), n'apparaissent plus comme les juges suprêmes incontestés; cependant, ils restent les médiateurs les plus respectés entre les princes, qui, bien souvent, font appel à leur sagesse et leur demandent de trancher leurs différends ».

L'empereur eut un rôle moins brillant que le pape, car son autorité fut rejetée plus tôt que celle du Souverain Pontife et il ne conserva réellement de pouvoir que sur ses vassaux.

Mais le pape et l'empereur ne sont pas les seuls médiateurs du moyen-âge, à côté d'eux, on voit ce rôle tenu par des princes et même par des villes.

Cependant, la médiation des princes ne peut pas être comparée, au point de vue de l'efficacité, à celle des papes; il faut dire, et il est vrai, que les princes qui s'imposaient comme médiateurs, souvent ne se gênaient pas pour laisser entendre qu'ils étaient prêts à imposer leur façon de voir par les armes.

En résumé, on peut dire que la papauté a joué un rôle assez important dans le développement des solutions pacifiques au moyen-âge; elle prépara, comme le dit M. Revon dans son *Traité*, le droit des gens contemporain; c'est grâce à elle, à son autorité, que plusieurs guerres ont été empêchées. Mais à vrai dire, la médiation et l'arbitrage sont en-

(17) De Mougins de Roquefort, *op. cit.*, p. 117.

core à leurs débuts, à peine organisées. La première est presque une intervention, car le pape imposait sa proposition. Quant à l'arbitrage, c'est aussi un acte de souveraineté; les papes tranchaient toutes les questions en vertu de leur puissance morale et surtout en leur qualité de juge suprême du monde. D'ailleurs, pendant toute cette période, il faut avouer qu'on ne peut pas toujours distinguer les cas d'arbitrage des cas de médiation. Souvent, on trouve employée l'expression *arbitri seu amicabile compositores* ou bien « nommé et élu juge traicteur et amiable compositeur entre... » (18); enfin, la procédure est vague.

C'est à partir du XVI^e siècle que le rôle des papes diminue. La Réforme protestante avait porté atteinte à l'autorité de l'Eglise, en niant cette autorité; dès lors, chaque Etat prétendit à l'indépendance absolue et les papes furent choisis moins souvent comme arbitres. Au XVIII^e siècle, leur rôle est tout à fait terminé. A cette époque, on proclame le droit de souveraineté de toute nation libre; or, ce droit exclut toute intervention extérieure et rend chaque nation juge exclusif de ses actes. Au XIX^e siècle, on fait même la guerre à la puissance pontificale et, en 1870, les Etats pontificaux sont enlevés au pape et annexés au nouveau Royaume d'Italie, dont Rome devient la capitale. Toutefois, si le prestige des papes a disparu, il faut reconnaître avec Ward que leur exemple a été utile. M. de Mougins de Ro-

(18) Nys : *Les Origines du droit international* (1899), p. 53.

Roquefort (19), rapportant l'opinion de cet auteur, dit en effet, que « c'est de l'ancienne médiation papale que naquit plus tard l'usage de s'adresser avant la guerre, ou lors de la conclusion de la paix, aux puissances neutres à l'effet d'obtenir leur soutien ou leurs bons offices ».

Il existait aussi au moyen-âge une institution qui pouvait contribuer beaucoup au développement de la médiation; c'était celle des conservateurs de la paix, *conservatores pacis*. Ce nom était donné à certaines personnes, spécialement désignées dans un traité, et qui avaient le devoir de veiller à l'exécution des conditions et clauses contenues dans ce traité.

Ces personnes étaient prises parmi les grands vassaux, les seigneurs ou les villes principales des parties signataires. Elles fournissaient leurs *scellés* ou lettres de garantie, par lesquelles elles s'engageaient à ne plus reconnaître leur propre souverain et à servir contre lui, s'il venait à violer le traité et refusait de réparer la contravention dans l'espace de six semaines. Dans ce but, et s'ils étaient plusieurs pour un traité, ils devaient se rencontrer de temps à autre, dans un endroit marqué à l'avance, à l'effet de constater si les parties contractantes remplissaient effectivement les engagements pris, pour éviter les infractions et arranger les différends qui pouvaient naître. Les conservateurs de la

(19) De Mougins de Roquefort, *op. cit.*, p. 113. — Revon, *op. cit.*, p. 124.

paix, avant de prendre les armes, avaient le droit et même le devoir moral d'interposer leur médiation pour arranger le conflit à l'amiable.

Dans le traité d'Arras, conclu entre Charles VII et Philippe le Bon, duc de Bourgogne, le 21 septembre 1435, le duc d'Anjou, le comte du Maine, son frère, le duc de Bourbon, les comtes de Richemond, d'Armagnac, de Vendôme, de Foix, d'Auvergne, de Perdiac et les chefs de la noblesse et des principales villes du Royaume, assument le rôle de conservateurs de la paix et donnent leur scellé au traité (20).

Au traité conclu à Blois en 1504, entre Louis XII, roi de France, et l'empereur Maximilien, au sujet de l'investiture des Milanais, les électeurs, princes et autres membres de l'Empire, furent déclarés *conservateurs* du traité et s'obligèrent à en maintenir l'exécution (21).

Dans les temps modernes, grâce au mouvement pacifique conduit par des personnages illustres, des hommes d'état, philosophes, jurisconsultes, économistes de valeur, etc., l'idée pacifique triomphe et les solutions pacifiques commencent à se développer aussi bien que le droit des gens. Grotius, Pascal, La Fontaine, La Bruyère, Vauban, Mirabeau, La Fayette, J.-J. Rousseau, Bentham, Kant, Fichte, et les partisans de la paix perpétuelle; comme Eméry de la Croix, auteur de *Nouveau Cynée*, publié en 1623 et l'ab-

(20) Ollivier de la Marche : *Mémoires*, t. I, p. 234.

(21) Réal de Curban, *op. cit.*, t. V, p. 662.

bé de Saint-Pierre, qui publia son *Projet de paix perpétuelle* à Utrecht en 1713, ont répandu par leurs écrits à profusion les idées pacifiques.

Les cas d'arbitrage disparaissent à peu près complètement de la pratique internationale pour ne reparaitre qu'à l'époque de la Révolution française en 1794, avec le célèbre traité d'arbitrage anglo-américain de Jay (22). Les cas de médiation sont en revanche fréquents.

A partir du XVII^e siècle, on ne confond plus l'arbitrage et la médiation (23).

Toujours au XVII^e siècle, la doctrine établit la distinction à faire entre les bons offices et la médiation (24). Cependant, la diplomatie confondait encore souvent ces deux termes. Le traité signé à Bâle le 4 thermidor, an III (22 juillet 1795), entre l'Espagne et la France, nous en offre un exemple (25).

Les conservatoires pacis furent remplacés, à partir du XVII^e siècle, par l'institution de la garantie des traités, qui se rapproche de la médiation.

L'institution de la garantie des traités diffère beaucoup de l'ancienne institution.

(22) De Lapradelle et Politis : *Rec. des Arbitrages Internationaux*, Introduction, p. XLIII.

(23) De Flassan : *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française*, t. II, p. 310. V. aussi Mérignhac, *op. cit.*, p. 42.

(24) E. Nys, *op. cit.*, p. 51.

(25) De Clercq, *op. cit.*, t. I, p. 248.

En premier lieu, la fonction de conservateur était obligatoire, c'est-à-dire que les parties signataires nommaient elles-mêmes les conservateurs et que ceux-ci ne pouvaient pas refuser la mission qui leur était confiée; au contraire, pour être garant d'un traité, il faut avoir accepté, et cela, soit par une convention spéciale, soit par une simple déclaration.

En second lieu, les conservateurs pouvaient prendre les armes contre le violateur du traité, et cela sans avoir été requis; le garant, au contraire, ne peut recourir aux armes sans avoir été sommé par l'une ou l'autre des parties intéressées d'exercer sa garantie, et même, dans ce cas, il ne doit employer les moyens violents qu'autant que les moyens pacifiques n'auront pas réussi et qu'autant que la puissance garantie ne peut se faire rendre justice autrement.

Jusqu'au XIX^e siècle, l'arbitrage avait presque disparu. Les rois, après l'affaiblissement du pouvoir papal, ne soumettaient plus leurs différends à son arbitrage, parce qu'ils ne voulaient plus se plier à la décision du pape, en compromettant leur indépendance et leur dignité; ils préféraient la médiation qui n'était pas obligatoire et n'aliénait pas leur liberté.

Mais ces motifs, qui avaient fait disparaître l'arbitrage, n'existaient plus. D'une part, l'autorité du pape était tout à fait tombée; d'autre part, les monarchies absolues qui ne voulaient pas se soumettre à l'arbitrage, disparaissaient pour faire place aux gouvernements représentatifs. Pen-

dant le XIX^e siècle, l'arbitrage reçoit de nombreuses applications. La médiation est moins employée que dans la période précédente, mais elle n'est pas abandonnée et l'on en trouve de nombreux exemples (26). Nous rencontrons même des cas célèbres de médiation au cours du XIX^e siècle, comme celui de Léon XIII, au sujet de l'affaire des îles Carolines (1885) (27).

Le mouvement pacifique prend surtout de l'importance à partir de 1870, à l'issue de la guerre franco-allemande. Le 18 septembre 1873, un groupe de juristes s'entendit pour fonder à Gand *l'Institut de Droit International* et, le 40 octobre de la même année, l'Association pour la réforme et la codification du droit des gens fut fondée. Dès sa création, l'Institut publia une « Revue » qui indiquait nettement son but (28). Les travaux de cette institution ont eu une très grande influence sur le développement de la médiation et surtout de l'arbitrage, en mettant à la disposition des Etats des règles de droit international, des dispositions réglementaires sur la médiation et l'arbitrage et surtout une procédure arbitrale pour faciliter et rendre plus fréquente l'application de l'arbitrage.

(26) Pour une appréciation exacte de la pratique de la médiation au XIX^e siècle, voir de Lapradelle, dans la *Revue générale de droit international public*, t. VI, 1899, p. 759.

(27) V. G. de Lapradelle : *Cours de droit international*, 1919-1920, à la Faculté de droit de Paris, pp. 148-153.

(28) Revon, *op. cit.*, p. 183.

Enfin, plusieurs sociétés d'arbitrage, dont la plus connue est l'Association internationale d'arbitrage, se sont fondées depuis lors, ayant pour but de faire employer de plus en plus l'arbitrage.

Les sociétés de paix étaient répandues partout, en Europe et en Amérique. Les idées de paix pénétrèrent également dans les Parlements. Les Parlements anglais, italien, norvégien, suédois, belge, ont fait des propositions en vue d'étendre l'arbitrage, même obligatoire, dans les relations internationales des Etats (29). En France, M. Frédéric Passy déposa en 1886, sur le bureau de la Chambre des Députés, une proposition invitant le Gouvernement « à saisir toutes les occasions favorables pour entrer en négociations avec les autres gouvernements à l'effet de développer, de préciser, de généraliser et d'assurer pour le règlement des conflits internationaux, l'emploi des procédés amiables de médiation et d'arbitrage » (30). Mais ces propositions ne furent pas prises en considération, car le moment n'était pas favorable.

Les conférences inter-parlementaires ont également beaucoup contribué au développement des solutions pacifiques internationales. Les membres des divers parlements ont organisé des conférences dites inter-parlementaires, qui se sont réunies successivement à Paris en 1889, à Londres en 1890, à Rome en 1891, etc. (31).

(29) V. Extrait du rapport Desjardins, M. Revon : *L'arbitrage international*, pp. XII et XIII.

(30) *Journal de droit international privé et de la jurisprudence comparée* (1887), pp. 424 et s.

(31) Rouard de Card : *Les Destinées*, pp. 36 et s.

Un rôle assez important dans le développement de l'arbitrage et de la médiation a été joué, pendant le XIX^e siècle, par les congrès et les réunions internationales.

Ainsi, le Congrès de Vienne de 1815, dont l'acte final du 9 juin, l'article 63, stipule que « les Etats confédérés s'engagent de même à ne se faire la guerre sous aucun prétexte et à ne point poursuivre leurs différends par la force des armes, mais à les soumettre à la Diète. Celle-ci essaiera moyennant la voie de la médiation... Si elle ne réussit pas et qu'une sentence juridique devienne nécessaire, il y sera pourvu par un jugement austrégial bien organisé, auquel les parties litigantes se soumettront sans appel » (32).

Puis, ce sont les Etats de l'Amérique du Sud qui, après leur émancipation, recommandent l'emploi des procédés amiables pour la solution des conflits internationaux. En effet, le congrès tenu à Panama en juin-juillet 1826, discuta sur l'usage des médiations amiables avant le recours aux armes.

Les circulaires du gouvernement mexicain du 13 mars 1831 et du 18 décembre 1838, en vue de réunir un congrès américain, rappellent que l'un des buts à atteindre par ce congrès est « la médiation amicale des neutres, pour supprimer tous les différends qui pourraient survenir entre plu-

(32) De Clercq, t. II, p. 594 : *Recueil des Traités de la France* (1803-1815).

sieurs des républiques sœurs » (33). Ce Congrès se tint à Lima du 11 décembre 1847 au 8 février 1848. Le dernier jour du congrès, le 8 février, les plénipotentiaires signèrent un traité de confédération (34), dont l'un des buts était de « régler toujours par des voies pacifiques et amicales les différends qui pourraient s'élever entre les républiques hispano-américaines ».

Le congrès de Lima, de même que celui de Panama, ne donna aucun résultat au point de vue pratique, mais au point de vue théorique, il eut une grande portée. En effet, par l'intérêt que ces assemblées excitèrent en Europe, on peut dire que ce sont elles qui ont proclamé le principe de la médiation, principe que consacra plus tard le congrès de Paris. Comme le dit Calvo à propos de ces congrès, « c'est aller trop loin que de représenter le congrès de Paris comme ayant inauguré une ère tout à fait nouvelle. En effet, dès 1826 et en second lieu en 1847, les peuples de l'Amérique avaient, dans les congrès de Panama et de Lima, donné l'exemple de grandes assises internationales convoquées pour... prévenir entre eux les occasions de conflit, leur donner le moyen de régler leurs différends par les voies amiables... Sans doute, par suite des graves circonstances politiques au milieu desquelles ils ont surgi, ces deux congrès n'ont pas produit immédiatement les résultats que l'on était en droit d'en attendre; mais théoriquement, ils n'ont

(33) *Cours de droit diplomatique*, par Pradier-Fodéré, ch. XIV, t. II, p. 325 (1881).

(34) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, ch. XIV, t. II, pp. 328-333. Voir l'article 4 et l'article 10 du traité de confédération.

pas été stériles... il est même équitable de reconnaître qu'ils ont les premiers proclamé deux grands principes, l'abolition de la course maritime et l'usage des médiations amiables avant le recours aux armes, principes auxquels le congrès réuni à Paris en 1856 n'a fait que donner une nouvelle et plus solennelle consécration » (35).

Le congrès de Paris, tenu en 1856 après la guerre de Crimée donne une nouvelle consécration à la médiation. Elle se pose en principe, d'une manière obligatoire dans l'article 8 (36) et facultative dans le vingt-troisième protocole du 14 avril 1856. Le but poursuivi par les plénipotentiaires signataires de ce protocole était de donner une plus grande extension à la médiation (37).

Le congrès de Berlin, réuni en 1878, pour régler les affaires d'Orient, parle également du recours à la médiation. L'article 24 est ainsi conçu : « Dans le cas où la Sublime Porte et la Grèce ne parviendraient pas à s'entendre sur la rectification des frontières indiquées dans le XIII^e protocole du congrès de Berlin, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Russie se réservent d'offrir leur médiation aux deux parties pour faciliter les négociations » (38).

(35) Calvo, *op. cit.*, t. III, p. 409.

(36) De Clercq, *op. cit.*, t. VII, p. 63 (1856-1859).

(37) De Clercq, *op. cit.*, t. VII, pp. 84-85, et Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 163.

(38) De Clercq, t. XII, p. 326 (1877-1880).

De même, l'article 12 de l'acte général de la conférence de Berlin du 26 février 1885 contient une clause instituant la médiation dans certains cas; et pour les mêmes cas, les mêmes puissances se réservent le droit de recourir à la procédure de l'arbitrage, en écartant toute mesure violente (39).

Ainsi, nous arrivons au seuil des deux conférences internationales de la Haye de 1899 et 1907, qui ont réuni les représentants de presque tous les pays du monde. Ces deux conférences, comme nous allons le voir un peu plus tard, malgré leur échec sur quelques points du programme proposé, ont tout de même réalisé un grand progrès sur le régime antérieur des solutions pacifiques internationales. Par leur réglementation, par le code de procédure arbitrale élaboré dans ces réunions, et par la création d'un tribunal permanent d'arbitrage, elles ont rendu plus applicables ces solutions pacifiques, et les exemples se sont beaucoup multipliés depuis lors.

(39) De Clercq, t. XIV, pp. 451-454. Par cet acte les puissances réglaient la liberté du commerce dans les bassins du Congo et du Niger, ainsi que les occupations nouvelles de territoires sur la côte occidentale d'Afrique (1883-1885).

CHAPITRE PREMIER

LE TRAITE DE PARIS DU 30 MARS 1856 ET LE XXIII^e PROTOCOLE DU CONGRES DE PARIS DU 14 AVRIL 1856

Lorsque les préliminaires de la paix furent signés à Vienne le 25 février 1856 pour mettre fin à la guerre de Crimée, un congrès s'ouvrit à Paris pour conclure et rétablir la paix en Orient.

Le résultat de ce congrès fut le traité général de paix et d'amitié signé le 30 mars 1856 par l'Angleterre, l'Autriche, la France, la Prusse, la Russie, la Sardaigne et la Turquie.

Signalons que, par le traité de Paris, les Puissances signataires s'engageaient à respecter l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Empire Ottoman, garantissaient en commun la stricte observation de cet engagement et déclaraient qu'elles considéraient tout acte de nature à y porter atteinte comme une question d'intérêt général.

« Cette disposition, dit M. Dupuis (1), se trouvait soulignée, en quelque sorte, par l'article 8 du Traité de Paris, dont la disposition peut être considérée comme une des premières applications du principe qui est à la base de la S.D.N. : pas de guerre licite sans examen préalable du litige ».

L'article 8 est ainsi conçu : « S'il survenait, entre la Sublime Porte et l'une ou plusieurs des autres puissances signataires, un dissentiment qui menaçât le maintien de leurs relations la Sublime Porte et chacune de ces Puissances, avant de recourir à l'emploi de la force, mettront les autres parties contractantes en mesure de prévenir cette extrémité par leur action médiatrice » (2).

L'obligation de la médiation stipulée par l'article 8 était une obligation limitée. La médiation obligatoire n'existait que dans une hypothèse seulement, celle où il y avait un dissentiment entre la Sublime Porte, d'une part et l'une des six puissances signataires, d'autre part.

L'article 8 instituait l'obligation pour les puissances en conflit avec la Sublime Porte de demander la médiation des autres puissances signataires du traité de paix. Mais y avait-il obligation pour les autres puissances d'accepter le rôle médiateur qui leur serait demandé par les puissances en litige ? Le texte n'est pas net à cet égard.

(1) Ch. Dupuis, Conférence de l'année 1928-1929 : *Les grands Systèmes de la Politique internationale*, 2^e leçon, p. 19.

(2) De Clercq : *Recueil des Traités de la France*, t. VII, p. 63 (1856-1859).

Suivant une interprétation littérale de l'article 8, en se basant sur l'expression « mettre les autres parties contractantes en mesure de prévenir », on peut dire que la seule obligation est celle qui consiste à demander la médiation, sans faire pour cela aux puissances médiatrices un devoir d'agréer la demande.

Il semble cependant qu'il résulte de l'esprit du texte qu'il y avait obligation pour toutes les puissances signataires, de se prêter à toute demande de médiation, de sorte qu'un refus d'interposition médiatrice serait un manquement à la bonne foi et aux intentions réelles des parties contractantes.

L'opinion publique reçue avec enthousiasme et jugée avec exagération les dispositions de l'article 8. puisque ce texte n'a pas servi la cause de la paix.

Lors de la guerre russo-turque de 1877-1878 (3), Savet-Pacha demanda le 24 avril 1877 la médiation des puissances signataires du traité de Paris, autres que la Russie. Ces puissances répondirent à la demande par une déclaration de neutralité.

(3) V. *Le Droit international et la Phase actuelle de la Question d'Orient*, par Rolin-Jacquemyns, III, B, dans la *Rev. de dr. int. et de lég. comp.*, t. VIII, 1876, pp. 346 à 367. — *La Question d'Orient. L'Armistice. La Conférence de Constantinople et ses suites*, par le même auteur, même Revue, t. VIII, 1876, pp. 511 à 527. — *Chronique du droit international. L'année 1877 et les débuts de 1878 au point de vue du droit international*, par le même auteur, même Revue, t. X, 1878, pp. 5 à 59. — V. aussi Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, p. 555.

Mais on ne peut accuser les puissances signataires d'avoir méconnu l'obligation résultant pour elles de l'article 8, pour la raison très simple que la médiation avait été vainement exercée, au cours de la Conférence de Constantinople qui s'était ouverte au mois de décembre 1876. Cette Conférence a essayé de régler les difficultés qui existaient entre la Porte Ottomane et les sujets insurgés de Bosnie-Herzégovine et de Serbie. La Turquie a refusé de tenir compte des conseils qui lui étaient alors donnés à cette Conférence par les puissances européennes, et ce fut la cause du conflit qui aboutit à la déclaration de guerre de la Russie. « La véritable application de l'article 8, dit M. Rolin-Jacquemyns (4), avait été tentée par la Conférence de Constantinople, à laquelle la Russie s'était prêtée, tandis que la Turquie en avait rejeté les conclusions. Dès ce moment, la Turquie s'était mise en dissentiment avec toute l'Europe et elle avait rendu elle-même, par ce fait, une nouvelle médiation impossible ». Il fallait dès lors ou se déclarer neutre, ou se joindre à la Russie; les puissances ne voulurent pas de la guerre et elles proclamèrent, nous l'avons dit, leur neutralité.

L'article 8 du traité de Paris a été violé par l'Italie en 1911 (5). Ce pays en effet, à cette époque, a voulu s'emparer de la Tripolitaine et a envoyé à la Turquie un ultimatum, puis une déclaration de guerre qui n'était nullement fondée

(4) Rolin-Jacquemyns, I, § 5, dans la *Rev. de dr. int. et de lég. comp.*, t. X, 1878, p. 30.

(5) Cas cité par M. Ch. Dupuis : *Droit des Gens*, cours de l'Ecole libre des Sciences politiques, année 1937-1938, p. 48.

en droit et qui était inspirée uniquement par le désir de l'Italie d'acquérir des colonies.

La Turquie fit alors appel aux puissances signataires du traité de Paris, demandant leur intervention au lieu de demander simplement leur médiation. Mais, même si elle avait demandé leur médiation, elle ne l'aurait certainement pas obtenue.

En 1902, un accord secret avait été passé entre la France et l'Italie, qui n'était pas précisément en harmonie juridique avec les dispositions du traité de Paris de 1856. Aux termes de cet accord secret, l'Italie laissait carte blanche aux ambitions françaises au Maroc, contre carte blanche à elle laissée par la France en ce qui concernait la Tripolitaine.

Par conséquent, on ne peut pas partager l'enthousiasme du public de l'époque qui jugea cette disposition d'une manière excessive, mais malgré cela, on ne peut empêcher de constater que l'article 8 constitue un véritable progrès dans la recherche des moyens de conciliation.

En effet, le fait par les grandes puissances de reconnaître d'une façon solennelle leur obligation, dans un cas spécial, si restreint qu'il puisse être, de recourir à la médiation, constitue une innovation et marque un pas de plus dans la voie pacifique.

La *Société des Amis de la Paix* de Londres envoie à Paris une délégation composée de Yindley, Henri Richard et Joseph Sturge, avec mission de demander l'adoption dans le

traité d'une clause générale relative à la solution pacifique des différends internationaux. En effet, c'est surtout en Angleterre que la clause de l'article 8 provoqua le plus grand enthousiasme.

Le Comte de Clarendon, représentant de l'Angleterre, à la suite de cette démarche, se fait l'interprète de l'opinion publique. Dans la séance du 14 avril 1856 (6) « M. le comte de Clarendon, ayant demandé la permission de présenter au Congrès une proposition qui lui semble devoir être favorablement accueillie, dit que les calamités de la guerre sont encore trop présentes à tous les esprits pour qu'il n'y ait pas lieu de rechercher tous les moyens qui seraient de nature à en prévenir le retour : qu'il a été inséré à l'article 8 du traité de paix une stipulation qui recommande de recourir à l'action médiatrice d'un Etat ami, avant d'en appeler à la force, en cas de dissentiment entre la Porte et l'une ou plusieurs des autres Puissances signataires. M. le Premier Plénipotentiaire de la Grande-Bretagne pense que cette heureuse innovation pourrait recevoir une application plus générale et devenir ainsi *une barrière opposée à des conflits qui souvent n'éclatent que parce qu'il n'est pas toujours possible de s'expliquer et de s'entendre*. Il propose de se concerter sur une résolution propre à assurer, dans l'avenir, au maintien de la paix, cette chance de durée, sans, toutefois porter atteinte à l'indépendance des gouvernements ».

(6) De Clercq, *op. cit.*, t. VII, pp. 84 et 85.

Le comte Walewski, président du Congrès, ministre des affaires étrangères de Napoléon III, répond qu'il est autorisé par son Gouvernement à appuyer l'idée émise par le plénipotentiaire de la Grande-Bretagne, et que « les plénipotentiaires de la France sont tous disposés à s'associer à l'insertion au protocole d'un vœu qui, en répondant pleinement aux tendances de notre époque, n'entraverait d'aucune façon la liberté des gouvernements ».

A l'objection faite par le plénipotentiaire d'Autriche, le comte de Briol, si la résolution prise à cet égard par le congrès devait avoir pour conséquence de limiter l'indépendance des puissances signataires, « M. le comte de Clarendon répond que chaque puissance est et sera seule juge des exigences de son honneur et de ses intérêts; qu'il n'entend nullement circonscrire l'autorité des gouvernements, mais seulement leur fournir l'occasion de ne pas recourir aux armes toutes les fois que les dissentiments pourront être aplanis par d'autres voies ».

Après discussion et après les explications fournies par le comte Clarendon et le comte Walewski, qui insistent sur ce point que la décision du congrès « ne saurait, en aucun cas, aliéner la liberté d'appréciation que toute puissance indépendante doit se réserver en pareille matière; qu'il n'y a donc aucun inconvénient à généraliser l'idée dont s'est inspiré M. le comte Clarendon, et à lui donner la portée la plus étendue... *MM. les plénipotentiaires n'hésitent pas à exprimer au nom de leurs gouvernements, le vœu que les Etats, entre*

lesquels s'élèverait un¹ dissentiment sérieux, avant d'en appeler aux armes, eussent recours, en tant que les circonstances l'admettraient, aux bons offices d'une puissance amie ».

Ils ajoutaient qu'ils espéraient « que les gouvernements non représentés au congrès *s'associeraient* à la pensée qui *avait inspiré* le vœu consigné au présent protocole ». A cette invitation d'adhésion adressée aux puissances qui n'avaient pas participé au congrès de Paris, près de quarante Etats répondirent.

Sous cette forme, la déclaration du 14 avril, qui avait été insérée dans le XXIII^e protocole, n'est qu'un vœu et non un engagement créant une obligation.

Le XXIII^e protocole est loin d'avoir la même portée que l'article 8. « En effet, il n'est ici question, comme le dit M. de Mougins de Roquefort (7), que d'un simple vœu qui ne lie en aucune façon les gouvernements dont il émane; comme par le passé, ils demeureront libres, en cas de conflit, de recourir aux bons offices d'une puissance ou de ne point le faire ». L'offre ou l'acceptation de la médiation est subordonnée à l'examen des circonstances, ce qui laisse les Etats libres d'offrir ou de décliner mutuellement une interposition médiatrice, en ne s'inspirant que de leurs intérêts momentanés. Robert de Mohl (8) qualifie ce vœu de platonique et

(7) Ch. de Mougins de Roquefort : *De la solution juridique des conflits internationaux. L'arbitrage international. Histoire, fonctionnement, réformes*, 2^e partie, p. 142.

(8) Cité par Revon : *L'Arbitrage international*, p. 265.

MM. Funck-Brentano et Sorel (9) ne lui accordent qu'une valeur académique.

Au contraire, le comte Kamarowsky (10) et Emile de Laveleye (11) le considèrent comme un acheminement vers le principe de l'arbitrage international.

Si ces opinions sont un peu exagérées, on ne peut toutefois s'empêcher de reconnaître que le vœu du Congrès de Paris a avant tout une portée morale, par suite de l'accueil qu'il rencontra parmi les Etats qui y accédèrent au nombre de quarante.

Mais, en réalité, ce vœu n'a été qu'une noble manifestation d'intention temporaire.

(9) Funck-Brentano et Sorel : *Précis du droit des gens*, p. 457.

(10) Kamarowsky : *Le Tribunal International*, p. 84.

(11) Emile de Laveleye : *Les causes actuelles de guerre en Europe*, p. 269.

CHAPITRE II

L'ACTE GENERAL DE BERLIN DU 26 FEVRIER 1885

La conférence africaine du Congo siégea à Berlin du 15 novembre 1884 au 26 février 1885. Y prirent part les représentants de presque tous les Etats d'Europe et d'Amérique. Cette conférence eut pour objet de régler la liberté du commerce dans le bassin du Congo, les questions relatives à la navigation du Congo et du Niger, la neutralité des territoires compris dans le bassin du Congo et les conditions nécessaires pour rendre effectives les occupations nouvelles sur la côte occidentale de l'Afrique.

La conférence s'est attachée à écarter toute mesure violente de la côte occidentale d'Afrique en préconisant trois modes de solution pacifique des différends internationaux : les bons offices, la médiation et l'arbitrage.

L'acte général, signé le 26 février 1885, décide à propos du principe de la liberté commerciale qui était étendu à l'est du bassin du Congo (1) que « les Puissances conviennent

(1) De Clercq, *op. cit.*, t. XIV, pp. 451, 452, 453 et 454 (1883-1885).

d'employer leurs bons offices auprès des Gouvernements établis sur le littoral africain de la mer des Indes, afin d'obtenir ledit consentement (qu'ils admettent la liberté du commerce) et, en tout cas, d'assurer au transit de toutes les nations les conditions les plus favorables (art. 4 in fine). L'article 8 dispose (2^e alinéa) que « pour tous les cas où des difficultés relatives à l'application des principes établis par la présente déclaration (la déclaration relative à la liberté du commerce dans le bassin du Congo) viendraient à surgir, les Gouvernements intéressés peuvent convenir de faire appel aux bons offices de la Commission internationale, en lui déférant l'examen des faits qui auront donné lieu à ces difficultés ».

L'acte général de la conférence de Berlin, dans son article 11, consacre le principe des bons offices pour le cas où une puissance qui a des possessions dans le bassin conventionnel se trouve engagée dans une guerre en dehors du bassin conventionnel du Congo. Les puissances signataires ou adhérentes à l'acte de Berlin ont le devoir d'intervenir en offrant leurs bons offices et d'amener les belligérants à ne pas étendre les hostilités aux possessions du bassin congolais. Voici le texte de cet article : « Dans le cas où une puissance exerçant des droits de souveraineté ou de protectorat dans les contrées mentionnées à l'article 1^{er} et placées sous le régime de la liberté commerciale, sera impliquée dans une guerre, les Hautes Parties signataires du présent acte et celles qui y adhéreront par la suite, s'engagent à prêter leurs bons offices pour que les territoires appartenant à cette puis-

sance et compris dans la zone conventionnelle de la liberté commerciale soient, du consentement commun de cette puissance et de l'autre ou des autres parties belligérantes, placées pour la durée de la neutralité et considérées comme appartenant à un Etat non belligérant; les parties belligérantes renonceraient, dès lors, à étendre les hostilités aux territoires ainsi neutralisés, aussi bien qu'à les faire servir de base à des opérations de guerre ».

Le baron de Courcel, plénipotentiaire français, a bien montré que, de cette façon, les territoires dont il s'agit demeurent en fait neutralisés pendant la durée de la guerre et que l'acceptation des bons offices est facultative pour les parties contendantes. En effet, il a fait à la séance de la conférence du 23 février 1885, lors de la discussion de cet article, la déclaration suivante : « L'article 11 exige le consentement exprès des deux parties belligérantes pour que les territoires ou partie de territoires relevant de l'une d'elles et compris dans la zone conventionnelle de la liberté commerciale en Afrique, soient exceptionnellement traités comme des territoires appartenant à un neutre. La prérogative de la souveraineté particulière de chacun des Etats intéressés demeure donc pleinement réservée » (2).

Mais l'acte de Berlin va plus loin et pour préserver autant que possible les possessions congolaises et l'Etat du Congo des conséquences d'une guerre, l'article 12 de l'acte de la conférence oblige les signataires et les adhérents à re-

(2) *Archives Diplomatiques*, 2^e série, t. XV, p. 274.

courir à une médiation préalable avant de commencer les hostilités : « Dans le cas où un dissentiment sérieux, ayant pris naissance au sujet ou dans les limites des territoires mentionnés à l'article 1^{er} placés sous le régime de la liberté commerciale, viendrait à s'élever entre les puissances signataires du présent acte ou des puissances qui y adhéreraient par la suite, ces puissances s'engagent avant d'en appeler aux armes, à recourir à la médiation d'une ou plusieurs puissances amies ».

« Pour le même cas les puissances se réservent le recours facultatif à la procédure de l'arbitrage ».

Ainsi donc, pour le cas d'une guerre à l'intérieur de ce bassin, cet article consacre le principe de la médiation obligatoire et le principe de l'arbitrage facultatif. Pour les applications que la conférence de Berlin fait de la médiation, le comte de Launay, plénipotentiaire italien, dans la séance du 23 février 1885, s'était exprimé en ces termes : « L'engagement formel, pour limité qu'il soit à une zone de l'Afrique, de recourir, avant d'en appeler aux armes, à une action médiatrice, constitue un progrès dans le droit des gens. L'arbitrage, seul, avec un caractère obligatoire, préviendrait d'une manière certaine des hostilités; mais une médiation arrêtée en vertu de l'acte général de Berlin n'aurait pas moins une grande valeur morale et il faudrait de justes motifs pour ne pas tenir compte de la manière la plus sérieuse des tentatives de conciliation » (3).

(3) *Archives Diplomatiques*, 2^e série, t. XV, p. 274.

En effet, la Conférence de Berlin constitue un progrès sur l'article 8 du Traité de Paris, puisque son champ d'application s'est élargi, sinon par la nature et l'étendue des conflits qu'elle embrasse, du moins par le nombre des signataires et adhérents.

A l'exception de la Suisse et des trois royaumes balkaniques; ce sont tous les Etats d'Europe et ce sont de plus les Etats-Unis d'Amérique qui ont reconnu officiellement le principe de la médiation obligatoire.

La conférence de Berlin est beaucoup plus importante que celle du XXIII^e protocole parisien qui ne contient qu'un simple vœu sans aucune force obligatoire.

Enfin, M. Engelhardt, délégué à Berlin, dans son rapport sur la conférence africaine, adressé au ministère des Affaires étrangères, dit que cette conférence « en tant qu'assemblée représentative de toutes les parties intéressées, peut être considérée comme la consécration solennelle et sans doute définitive du principe posé par le protocole d'Aix-la-Chapelle du 15 novembre 1818 » (4).

En effet, la condition essentielle que doivent remplir les congrès et les conférences pour conserver le caractère d'une médiation collective, c'est que toutes les parties intéressées y soient reçues sur le même pied d'égalité.

Ce principe avait été reconnu par le congrès d'Aix-la-Chapelle de 1818 et la conférence de Berlin le consacre définitivement.

(4) De Clercq, *op. cit.*, t. XV, p. 465.

CHAPITRE III

LA MEDIATION A LA HAYE

§ 1. — *La première conférence de La Haye (1899)*

Parmi les propositions soumises à leurs délibérations, deux questions préoccupaient surtout les membres des deux conférences : la question de la limitation des effectifs et du budget de guerre (1) et la solution pacifique dont la troisième commission eut à s'occuper.

Nous allons commencer par l'étude de la première conférence, due à l'initiative de Nicolas II, empereur de Russie.

Le 12-24 août 1898, le comte Mouravieff, ministre des affaires étrangères de Russie, adressait aux représentants des puissances accréditées à Saint-Petersbourg une circulaire où « il exprimait le désir de voir se réunir une conférence internationale qui serait chargée de rechercher les moyens les plus efficaces pour assurer aux peuples une paix durable et mettre un terme au développement progressif des armements militaires » (2).

(1) Confiée à la première commission.

(2) Renault : *Recueil des textes arrêtés aux deux conférences de La Haye*, pp. 1-2.

Cette circulaire n'ayant pas rencontré partout un accueil favorable et s'étant heurtée notamment à l'opposition de l'Angleterre et de l'Allemagne, le comte Mouravieff adressa le 30 décembre 1898 aux mêmes représentants une seconde circulaire indiquant certaines questions sur lesquelles l'accord des puissances paraissait avoir plus de chances de se réaliser.

Dans cette dernière circulaire, il n'était plus question de la réduction immédiate des armements, comme semblait l'indiquer la première. Elle reprit quelques anciens thèmes déjà traités dans des conférences antérieures : la civilisation de la guerre, déjà traitée à la conférence de Bruxelles en 1874; la revision de la convention de Genève de 1864 et quelques autres problèmes tels que l'interdiction de l'emploi de certaines armes. Enfin, elle proposa de rechercher le moyen de mettre un terme à l'accroissement progressif des armements de terre et de mer; et de développer la paix dans les relations diplomatiques par les bons offices et la médiation.

La seconde circulaire Mouravieff traçait donc le programme de la future conférence.

Il comportait deux points différents dont le point 8 est le plus intéressant pour notre sujet, parce que c'est lui qui parle des solutions pacifiques.

Voici ce que dit l'article 8 de cette circulaire : « Acceptation en principe de l'usage des bons offices, de la médiation et de l'arbitrage facultatif, pour des cas qui s'y

prêtent, dans le but de prévenir des conflits armés entre nations, entente au sujet de leur mode d'application et établissement d'une pratique uniforme dans leur emploi. Il est bien entendu que toutes les questions concernant les rapports politiques des Etats et l'ordre de choses établi par les traités, comme en général toutes les questions qui ne rentreront pas directement dans le programme adopté par les cabinets devront être absolument exclues des délibérations de la conférence » (3).

Le gouvernement russe avait eu l'intelligence de comprendre que Saint-Petersbourg était un centre bien éloigné de la plupart des capitales des Etats invités et qu'il serait préférable pour le succès de la conférence, d'en fixer la réunion à un point plus central. C'est pourquoi il engagea des négociations avec le gouvernement des Pays-Bas, pour prier celui-ci de prendre l'initiative des invitations pour une conférence qui se tiendrait à La Haye. « Le choix de La Haye comme siège du Congrès, dit M. G. de Lapradelle, accentuait encore l'enthousiasme. Les correspondances des journaux marquaient dès les premiers jours, que dans l'atmosphère calme de cette ville pacifique entre toutes, les diplomates subissaient peu à peu la contagion des choses et l'effet du milieu » (4).

(3) Renault, *op. cit.*, p. 34.

(4) M. G. Lapradelle : *Rev. gén. de dr. int.*, 1899, p. 654.

Le 6 avril 1899, le ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, d'accord avec le gouvernement russe, chargea les représentants des puissances visées par cette conférence de la paix d'en avertir leurs gouvernements respectifs.

La conférence fut ouverte le 18 mai 1899. Toutes les puissances invitées envoyèrent des délégués (5). Les invitations pour la première conférence furent limitées aux puissances représentées à Saint-Petersbourg. C'est la raison qui explique l'exclusion de cette conférence de presque tous les Etats américains, étant donnée la rareté des rapports entre la Russie et un certain nombre d'entre eux, notamment de l'Amérique latine. Des puissances américaines, furent seulement invitées à la première conférence de La Haye; les Etats-Unis d'Amérique, le Mexique et le Brésil qui, bien qu'invité, ne vint pas. La Chine, le Siam, la Perse, qui avaient des représentants à Saint-Petersbourg, figuraient donc à la conférence, bien que ne bénéficiant pas ordinairement du droit commun au point de vue du droit international. Quant au Japon, ses victoires récentes sur la Chine (1894-1895) le mettaient sur un pied d'égalité avec les Etats européens.

(5) Y furent invités : l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Chine, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis d'Amérique, les Etats-Unis du Mexique, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Monténégro, les Pays-Bas, la Perse, le Portugal, la Roumanie, la Russie, la Serbie, le Siam, la Suède, la Norvège, la Suisse, la Turquie, la Bulgarie.

Les deux circulaires Mouravieff furent communiquées aussi au Saint-Siège afin d'avoir à la conférence un représentant du pape, une aide morale. L'Italie avait fait connaître qu'elle serait opposée à l'invitation du Saint-Siège à la conférence (6). Le gouvernement russe et le gouvernement néerlandais durent s'incliner de cette opposition et l'exclusive demandée. Mais les lettres échangées entre la reine de Hollande et le Souverain Pontife, qui furent lues au début de la conférence, prouvent que l'on avait pris en considération l'autorité morale de la Papauté.

La première séance fut présidée par M. de Beaufort, ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, qui proposa aux délégués de confier la présidence de l'assemblée à l'ambassadeur du tsar, M. de Staal, « dont la grande expérience des affaires et les qualités éminentes contribueront largement à faciliter les nobles travaux » que les représentants des puissances invitées » allaient entreprendre » (7).

La proposition fut acceptée à l'unanimité et M. de Staal élu président de la conférence.

Dans la séance du 20 mai, M. de Staal prononce un discours dans lequel il expose qu'aux termes de la circu-

(6) L'Italie craignait que le Pape ne profitât de la présence de son représentant à la conférence pour soulever la question du rétablissement du pouvoir temporel du Saint-Siège. V. sur ce point Y. de la Brière : *L'organisation internationale du monde contemporain et la Papauté souveraine*, 1^{re} série (1924), pp. 273, 257 et s.

(7) Discours de M. de Beaufort : *Conférence internationale de la paix*, 1^{re} partie, p. 10.

laire du 12 août, le but de la conférence est de « rechercher les moyens les plus efficaces d'assurer à tous les peuples les bienfaits d'une paix réelle et durable » ; il ajoute que pour assurer la bonne marche des travaux, il faut procéder à une répartition de la besogne, et soumet en conséquence le projet suivant :

« Il sera constitué trois commissions :

« La première commission sera compétente pour les articles 1, 2, 3 et 4 de la circulaire du 30 décembre 1898.

« La seconde commission sera compétente pour les articles 5, 6 et 7 de ladite circulaire.

« La troisième commission sera compétente pour l'article 8 de la même circulaire » (8).

L'article 8 visait les solutions pacifiques et ce sont donc les travaux de la troisième commission présidée par M. L. Bourgeois, premier délégué de la France, qui ont le plus d'importance pour notre sujet.

Le 23 mai se réunit pour la première fois la troisième commission.

Le 26 mai furent déposés deux projets émanés du gouvernement russe : « Eléments pour l'élaboration d'un projet de convention à conclure entre les puissances participant à la Conférence de La Haye » (9).

(8) *Conférence internationale de la paix*, 1^{re} partie, p. 14.

(9) Les articles 1-6 du projet russe visent la médiation et les bons offices ; *Conférence internationale de La Haye*, 4^e partie, p. 201 et M. G. de Lapradelle : *Conférence de la Paix*, *Revue gén. de dr. internat.*, t. VI, 1899, pp. 760 et s.

Comme la commission ne pouvait pas aborder *de plano* la discussion des textes déposés, le président propose d'en remettre l'examen préalable à un comité spécial. Sur la proposition du chevalier Descamps, le bureau de la commission (10) procède, séance tenante, à la désignation du comité d'examen (11).

Le jour même, M. L. Bourgeois, après avoir remercié le gouvernement impérial d'avoir donné une base précise aux délibérations de la commission, indique les deux questions qui semblent devoir faire l'objet de son examen. « Il convient premièrement, dit-il, d'examiner le principe général qui nous rassemble. Sommes-nous d'accord pour tenter, suivant l'expression de M. Descamps, d'établir de préférence par le droit et de régler, en cas de différend, par la justice, les rapports entre les nations ? En d'autres termes, doit-on recourir de préférence aux moyens pacifiques

(10) Voici la composition du bureau de la commission : le comte Nigra, sir Julian Pauncefote, tous deux présidents d'honneur ; MM. Bourgeois, président, et vice-présidents : baron d'Estournelles de Constant, comte de Macedo, Merey de Kapos-Mére, Pompilj, Zorn.

(11) Ce comité était ainsi composé : le comte Nigra (Italie), sir Julian Pauncefote (Grande-Bretagne), tous deux présidents d'honneur ; MM. Bourgeois (France), président de la troisième commission, et le baron d'Estournelles de Constant (France), Asser (Pays-Bas), le chevalier Descamps (Belgique), président-rapporteur, Holles (Etats-Unis d'Amérique), Lammasche (Autriche), de Martens (Russie), Odier (Suisse), le docteur Zorn (Allemagne). Sur la composition de ce comité, voir de Lapradelle : *La conférence de la paix*, dans la *Rev. général de dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 769, note 1.

plutôt qu'à la force pour régler les différends entre nations ? Si nous sommes d'accord sur ce principe général, nous aurons à régler quels sont les moyens de parvenir à ce résultat. A défaut de l'œuvre journalière de la diplomatie, qui peut assurer l'amiable accord *direct*, nous rechercherons les modalités de l'amiable accord *indirect* par la médiation. Ceci pouvait constituer le premier chapitre de nos discussions » (12).

Les travaux de la troisième commission et du comité d'examen sont résumés dans le remarquable rapport fait par le chevalier Descamps (13) devant la conférence, réunie en séance plénière le 25 juillet, sous la présidence de M. de Staal.

Dans ce rapport, le chevalier Descamps dit que la médiation et l'arbitrage, qui ont été portés au programme des travaux de la conférence par la circulaire Mouravieff « appartiennent par excellence aux institutions qui tendent à la consolidation et à l'organisation de la paix ».

Le comité a consigné les résultats de ses travaux dans un acte dont voici le titre : *Le Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux* (14).

(12) Conférence internationale de la paix, IV^e partie, p. 2.

(13) Conférence internationale de la paix, 1^{re} partie, annexe, p. 75.

(14) Renault : *Les deux conférences de La Haye*, p. 8. C'est dans sa quatorzième séance du 4 juillet que le comité a arrêté ce titre, après avoir discuté le titre de *Code international de la paix*, proposé par le chevalier Descamps, et celui de la *Réglementation pacifique des conflits internationaux*, proposé par M. Asser.

Cet acte est divisé en quatre titres :

Premier titre : *Le maintien de la paix générale*;

Deuxième titre : *Des bons offices et de la médiation*;

Troisième titre : *Des commissions internationales d'enquête*;

Quatrième titre : *De l'arbitrage international*.

La convention contient en outre quelques dispositions générales concernant les ratifications, les adhésions et les dénonciations (15).

La convention s'occupe dans les huit premiers articles de la médiation et des bons offices.

**

La convention de La Haye de 1899 relative au règlement pacifique des conflits internationaux débute par la disposition suivante qui forme l'article premier : « *En vue de prévenir autant que possible le recours à la force dans les rapports entre les Etats, les puissances signataires conviennent d'employer tous leurs efforts pour assurer le règlement pacifique des conflits internationaux.* »

Cet article 1^{er} compose à lui seul le titre I^{er} de la convention, sous l'intitulé « *Du maintien général de la paix* ».

Les puissances signataires affirment dans cet article leur volonté de recourir aux moyens pacifiques pour assu-

(15) Renault, *op. cit.*, p. 23.

rer le règlement de leurs différends. « Les nations ont un ardent besoin de paix... nous devons à nous-même de faire œuvre utile en précisant le mode d'emploi de quelques-uns des moyens destinés à assurer la paix. Parmi ces moyens il faut placer l'arbitrage et la médiation » (16).

Cet article constitue « un défi jeté à certaines aspirations belliqueuses de notre époque, une déclaration importante, conforme au besoin ardent de paix des nations » (17).

Le mot « conviennent » qui figure dans le texte n'a pas la valeur d'un engagement obligatoire; on a voulu éviter, dans cette convention, tout ce qui aurait le caractère d'un engagement formel et précis. Cependant, on a employé le mot « conviennent » qui, par sa nature, indique une obligation; la remarque en a été faite par M. Beldiman, délégué de la Roumanie. Il a demandé pourquoi on avait conservé cet article, comme article spécial, en ajoutant qu'à son avis, le mot « convenir » avait une autre signification dans les articles suivants.

Le chevalier Descamps, représentant de la Belgique, et rapporteur de la troisième Commission de la Conférence de La Haye, répondit que l'article 1^{er} n'impliquait pas un engagement formel d'un Etat vis-à-vis d'un autre Etat, qu'il ne renfermait qu'une promesse générale de bons efforts; sans aucun engagement spécial.

(16) Discours de M. Staal : *Conférence internationale de la paix*, 1^{re} partie, p. 13.

(17) Mérignhac : *La conférence internationale de la paix*, p. 263.

La disposition de l'article 1^{er} n'importait pas d'obligation aux puissances signataires, pas plus que les dispositions des articles suivants. 3

Les articles suivants dont nous allons parler forment le titre II de la Convention pour le *règlement pacifique des conflits internationaux*. Avec ces articles, nous abordons ce qui concerne particulièrement la médiation.

Aux termes de l'article 2 :

« En cas de dissentiment grave ou de conflit, avant d'en appeler aux armes, les puissances signataires conviennent d'avoir recours, en tant que les circonstances le permettront, aux bons offices ou à la médiation d'une ou de plusieurs puissances amies ».

C'est ce qu'on appelle la médiation demandée. Elle ne peut pas se produire à l'occasion de tous les différends sans distinction. Ainsi, dans les contestations de peu de gravité, la médiation est écartée. Seulement dans le cas de « dissentiment grave ou de conflit », les parties peuvent recourir à la médiation; en dehors de ces cas, l'intervention d'un tiers « pourrait constituer une ingérence sans raison d'être, et non sans danger » (18).

L'article 2 du projet russe contenait un engagement, mais on se demandait alors si cet engagement des puissances de recourir à la médiation devait rester absolu ou s'il convenait de le tempérer. Le cabinet de Saint-Pétersbourg,

(18) *La conférence internationale de la paix*, 1^{re} partie, p. 77.

dans la note explicative annexée au projet russe, avait fait ressortir qu'un engagement absolu et général aurait toutes les chances de rester à l'état de lettre morte, qu'il convenait de le tempérer pour éviter le scandale de violations flagrantes. « La demande de médiation présuppose nécessairement un accord préalable entre les Etats intéressés au sujet de la nécessité ou de l'opportunité de celle-ci. Or, un accord semblable n'est pas toujours possible dans l'ardeur d'un conflit entre des intérêts diamétralement opposés. En tout cas, il ne peut être question de rendre obligatoire la demande de médiation, pour les Etats dont les intérêts sont en jeu, et cela notamment pour la raison que cette demande exige la concordance des volontés opposées et l'accord des parties concernant le choix du médiateur ».

Ici, dans la note russe, il y a une part de vérité et une part d'exagération. Sans doute, si la médiation est stipulée obligatoire au moment où il s'agira de l'exécuter, la tentation pourra être forte pour les Etats qui se sont engagés, de se dégager des obligations contractées. Mais c'est aller un peu trop loin que de condamner pour cette raison le recours obligatoire à la médiation. Si le recours obligatoire à la médiation n'a pas donné tous les résultats qu'il était permis d'en espérer, cela ne veut pas dire qu'il ne puisse pas présenter un intérêt. Si la médiation est tentée de résoudre le conflit, il y a quelque chance pour que les passions qui menaient au recours à la violence se calment et permettent d'arriver à une solution pacifique du conflit.

Il resterait l'avantage de reculer le recours à la guerre, et c'est souvent grâce à la réflexion, grâce au calme, que le temps peut permettre de retrouver, que la guerre est évitée.

La note russe continue :

« Les traités, malheureusement, peu nombreux encore, qui rendent obligatoire la demande d'arbitrage, règlent en même temps dans la plupart des cas à l'avance, l'organisation du tribunal appelé à rendre la sentence arbitrale, sans que cette organisation puisse dépendre du consentement ou du non-consentement des parties intéressées. Il va de soi que dans les traités, il ne peut être question de la détermination obligatoire pour les parties du choix d'un médiateur, dont les conseils ne peuvent avoir qu'une autorité morale, déterminée par le respect et la confiance qu'il inspire aux parties intéressées. La désignation des médiateurs doit nécessairement se produire par l'accord des parties; or, comme cet accord dépend absolument de leur bonne volonté, et peut même, si ce bon vouloir est acquis, se trouver irréalisable, il s'ensuit que l'on ne doit pas considérer la demande de médiation comme obligatoire pour les Etats directement intéressés. Si même les traités imposaient un pareil devoir aux Etats, en cas de conflit, ce devoir resterait en général lettre morte car les conventions ne sauraient obliger les Etats, en dépit de tout, à arrêter leur choix sur tel ou tel médiateur » (19).

(19) *La conférence internationale de la paix*, IV^e partie, annexes, p. 8.

Dans cette partie de la note russe, il y a certainement des considérations qui ne sont pas sans valeur, mais il y a aussi quelque confusion. Le choix du médiateur peut, en effet, être opéré dans le traité même qui stipule le recours obligatoire à la médiation. Si le médiateur choisi, qui inspirait confiance au moment de la signature du traité, n'est plus « *persona grata* » auprès de l'une ou l'autre des puissances qui se sont engagées à recourir à lui, les chances de succès de sa médiation seraient notablement diminuées, mais ce serait déjà quelque chose, et même beaucoup, si les parties en litige consentaient à accepter la médiation qui permettrait de gagner du temps et qui permettrait peut-être aux passions belliqueuses de s'apaiser.

La notice russe conclut : « Il ne peut pas être question de médiation obligatoire, car ce moyen pacifique doit rester, par sa conception même, absolument facultatif », et c'est pour ces raisons que dans le projet russe l'obligation inscrite dans la première partie de l'article 2 est atténuée considérablement par cette réserve « en tant que les circonstances l'admettraient ». Cette réserve enlève tout caractère obligatoire au mot « convenir ». C'est une porte de sortie et la médiation pourra être écartée par toute puissance qui déclarera que, d'après elle, les circonstances ne le permettent pas.

Le délégué de l'Allemagne, le docteur Zorn, a raconté comment il avait fallu un combat vif et intéressant pour l'insertion de cette réserve. Certains Etats auraient voulu, en supprimer les mots « en tant que les circonstances le

permettront », établir la médiation obligatoire et M. Asser, délégué des Pays-Bas, fit remarquer à ce sujet que cette clause, qui se trouvait déjà dans l'acte de Paris de 1856, avait été supprimée dans l'Acte général de Berlin de 1885, et que dès lors, la rétablir, ce serait faire un pas en arrière. L'éminent jurisconsulte hollandais demanda la suppression de la clause de circonstance qui, d'après lui, retirait toute valeur à cet article.

Le docteur Zorn riposta que, sans la clause de circonstance, non seulement l'article 2, mais encore la convention entière serait absolument inapplicable. « Aucun Etat, conscient de sa dignité, ne pourrait, pas plus que les grandes puissances, se laisser lier dans la satisfaction de ses intérêts au point où le ferait ce texte sans la soupape de la clause » (20).

M. Lammasch, délégué d'Autriche-Hongrie, pour concilier les opinions opposées, proposa de remplacer la clause en question par les mots « à moins que des circonstances ne rendent ce moyen manifestement impossible » afin d'indiquer que la médiation devait être la règle et le recours aux armes l'exception (21).

Mais la conférence ne voulut pas se prononcer à cet égard, elle entendit laisser à la médiation un caractère hau-

(20) *Pour apprécier la^e conférence de La Haye*, *Rev. du dr. public et de la science politique*, 1904, p. 237, par le docteur Zorn.

(21) *Procès-verbaux du comité d'examen de la troisième commission*, pp. 4 et 5.

tement facultatif, sans même dire qu'elle considérerait comme un devoir d'y recourir ou de l'accepter.

La clause qui figurait dans le projet russe fut adoptée définitivement, mais on substitua aux mots « en tant que les circonstances l'admettraient » ceux proposés par sir Julian Pauncefore, délégué britannique, « en tant que les circonstances le permettront ».

« Ce tempérament, dit le chevalier Descamps, a été accepté comme étant en rapport avec toutes les exigences pratiques éventuelles, sans être considéré toutefois comme opposé aux intentions qui avaient inspiré les premières formules » (22).

En effet, il est dangereux de poser une règle absolue, alors qu'on se rend très bien compte qu'en fait, il sera parfois impossible de l'appliquer.

Si l'on ne se prêtait pas à des transactions, à des nuances, à des formules un peu vagues, on n'aboutirait souvent à rien du tout ou à une violation scandaleuse de l'obligation contractée.

Comme il est difficile d'imposer à deux Etats, dans la chaleur de leur discussion, l'obligation de faire appel à la médiation d'un Etat tiers, d'autant plus que cet appel pourrait être interprété comme un aveu de faiblesse de leur part, cette disposition n'aurait pas présenté une grande utilité au point de vue pratique si elle n'avait été complétée, en quelque sorte, par une autre, qui forme l'objet de l'article 3.

(22) *La conférence internationale de la paix*, 1^{re} partie, p. 77.

L'article 3 de la convention stipule que :

« Indépendamment de ce recours, les puissances signataires jugent utile qu'une ou plusieurs puissances étrangères au conflit, offrent de leur propre initiative, en tant que les circonstances s'y prêtent, leurs bons offices ou leur médiation aux Etats en conflit.

Le droit d'offrir les bons offices ou la médiation appartient aux puissances étrangères au conflit, même pendant le cours des hostilités.

L'exercice de ce droit ne peut jamais être considéré par l'une ou par l'autre des parties en litige comme un acte peu amical.

Cet article se rapporte à ce que l'on appelle la médiation offerte ou spontanée, et il a une très grande importance, parce qu'il consacre l'obligation morale, pour les tiers, d'offrir leur médiation aux puissances divisées par un différend.

La note russe avait fait remarquer que la médiation peut avoir pour effet de hâter la fin de la guerre, mais qu'il vaudrait mieux que l'offre en fût faite avant que pendant la guerre, parce que la guerre, même localisée, est un mal international.

« Les Etats modernes, dit la note russe (23) ne peuvent pas rester indifférents aux conflits internationaux, en quelque endroit qu'ils puissent surgir et quelles que soient les parties en cause ».

(23) Notice russe, *Conférence internationale de la paix*, IV^e partie, annexes, p. 8.

Mais dans cette formule, il y a quelque exagération, « et nous en avons, dit M. Ch. Dupuis (24), la démonstration éclatante dans l'indifférence totale de presque toutes les puissances du monde vis-à-vis de la guerre qui s'est déchaînée entre la Bolivie et le Pérou. Ces Etats se sont battus sans que les puissances lointaines, et même des puissances assez proches, en aient éprouvé grand dommage ».

« A l'heure qu'il est, dit la note russe (25), la guerre, survenant même entre deux Etats, apparaît comme un mal international. Pour combattre ce mal, il est besoin de moyens d'une portée générale, il faut réunir les efforts de tous les Etats et de chaque Etat en particulier. A ce point de vue, chaque Etat devrait être tenu d'employer tous ses efforts et de mettre en jeu tous les moyens dont il dispose, pour prévenir les conflits de nature à menacer la paix, tout en respectant sans doute l'indépendance des autres Etats souverains. En particulier, chaque Etat devrait, en tant que les circonstances s'y prêteraient, proposer sa médiation aux Etats en conflit, du moment qu'il y aurait la moindre chance de prévenir par là les maux redoutables de la guerre. C'est parce qu'ils reconnaissent les conséquences graves que peut avoir telle ou telle issue de la guerre pour la communauté internationale que les Etats neutres proposent ordinairement aux parties belligérantes leur médiation pour la

(24) Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 54.

(25) Notice russe, *Conférence internationale de la paix*, IV^e partie, annexe, pp. 8 et s.

conclusion de la paix. Une médiation de ce genre, ayant, en général, un caractère collectif, met souvent le vainqueur dans l'impossibilité de tirer de sa victoire tous les avantages pour lesquels la guerre avait été entreprise ».

C'est un autre argument également donné en faveur de la médiation préventive. C'est que les puissances tierces restent souvent neutres pendant toute la durée de la guerre, mais qu'elles ne se gênent pas après pour intervenir et en modifier les résultats. La note indique très bien l'avantage qu'il y aurait pour une puissance belligérante à savoir, dès avant l'ouverture des hostilités, l'étendue de ce qu'elle pourrait attendre de sa victoire. Le gouvernement russe avait conservé très net le souvenir des déceptions que lui avait causées l'intervention de certaines puissances européennes après le traité de San-Stefano; le traité de Berlin avait, en effet, privé la Russie d'une partie des bénéfices qu'elle entendait tirer de sa victoire sur les Turcs.

Il est certain que toute guerre n'affecte pas seulement les intérêts des puissances belligérantes, mais aussi dans une mesure plus ou moins large, les intérêts, sinon de tous les Etats neutres, du moins de certains d'entre eux.

« Il est hors de doute que, pour les Etats neutres, ce qui importe, ce ne sont pas seulement les résultats de la guerre, mais le fait même que la guerre s'est produite. Il s'ensuit que les intérêts des neutres exigent que la médiation soit proposée par eux, non seulement pour faire cesser une guerre commencée, mais surtout pour en prévenir

l'explosion. Tel est également, d'ailleurs, l'intérêt des Etats en conflit, et cela d'autant plus qu'au moment où une guerre éclate, chaque Etat belligérant est intéressé de nos jours à connaître l'attitude des puissances neutres à l'égard du conflit, afin d'être à même de calculer et de préciser, non seulement la force de résistance de l'adversaire pendant la guerre, mais aussi celle qui émanera des puissances neutres au moment de la conclusion de la paix ».

L'intérêt des neutres serait de ne pas attendre que le sort des armes ait décidé de l'issue de la guerre, mais de manifester d'une façon très nette leurs intentions avant l'ouverture des hostilités, de faire connaître leur opinion sur la guerre et sur les conséquences possibles pour le vainqueur. Ce sont des considérations qui méritent la plus grande attention et qui seraient de nature, si les puissances neutres en tenaient compte, à rendre les plus grands services en faveur de la sauvegarde de la paix.

Mais une offre de médiation constitue presque toujours une démarche particulièrement délicate, en tant qu'elle peut être mal interprétée par les Etats en litige, revêtir à leur égard un caractère blessant et ainsi compromettre leurs bons rapports avec ceux qui s'offrent comme médiateurs. Si donc l'article 3 affirme implicitement le devoir moral pour tous les Etats neutres d'offrir leur médiation afin de prévenir ou terminer des conflits armés, il le tempère sagement par la réserve, « en tant que les circonstances s'y prêtent ». Ce tempérament « indique nettement qu'il ne

s'agit pas de donner carrière à des démarches qui ne seraient point marquées du sceau de la prudence, de l'opportunité, d'une sage appréciation des événements, et d'un sincère désir de pacification » (26).

M. Vejkowitch, délégué de la Serbie, dans la discussion suivie devant la troisième commission, désirait mettre l'article 3, qui traite de l'offre de la médiation, en concordance avec l'article 2, qui traite de la demande de médiation. Il faudrait y indiquer, dit-il, qu'il s'agit également d'un cas de conflit grave, par conséquent, il faut substituer aux mots « en conflit » les mots : « entre lesquels a surgi un conflit grave, pouvant amener la rupture des relations pacifiques ».

Le chevalier Descamps explique que les deux articles sont en concordance, qu'il n'y a pas de doute, d'après lui, que l'article 3 ne s'applique également qu'au cas de dissentiment grave pouvant amener la guerre.

Le délégué de la Serbie déclare qu'il serait satisfait si ces explications étaient insérées au procès-verbal comme étant l'interprétation authentique de la commission. « La commission a donné satisfaction à cette suggestion en constatant que l'article 3 vise bien, en effet, le même cas que l'article 2, en ce qui concerne le caractère du différend donnant lieu aux bons offices et à la médiation » (27).

(26) *La Conférence internationale de la paix*, 1^{re} partie, p. 78.

(27) *La Conférence internationale de la paix*, 1^{re} partie, p. 78.

D'autre part, l'article 3 s'attachait à donner à l'exercice de la médiation le caractère d'une démarche qui « ne peut jamais être considérée par l'une ou l'autre des parties en litige comme un acte peu amical ». Il tendait, de cette façon, à rassurer d'avance les puissances qui voudraient exercer leur action médiatrice, mais qui hésiteraient à le faire, par crainte que leur attitude ne fût considérée comme un acte hostile à l'égard des parties contendantes.

Mais en fait, l'offre de médiation a été quelquefois considérée par l'une ou l'autre des parties contendantes comme un acte plus ou moins agréable et les Etats regarderont quand même comme peu amicale l'offre d'une médiation qui contrecarre leurs visées politiques. Par exemple, lors de la guerre de Sécession (1861-1863), le gouvernement fédéral des Etats-Unis refusa constamment les offres de médiation et finit même par déclarer qu'il regarderait toute nouvelle offre comme un acte malveillant (28).

Le cas s'est produit également au cours de la guerre que l'Angleterre a faite aux républiques sud-africaines (29). La Grande-Bretagne avait refusé, avant que les hostilités fussent engagées, les bons offices qu'avait offerts le gou-

(28) V. Lawrence, *op. cit.*, t. II, pp. 475-478 ; Arch. diplom., année 1861, t. IV, pp. 145, 146, 147 ; année 1862, t. I, p. 270, et année 1863, t. I, pp. 278 et s., et t. IV, pp. 58, 59 et 60.

(29) Cas cité par M. Ch. Dupuis, *op. cit.*, pp. 59 et 60 ; voir sur cette question, la *Revue générale du dr. int. public*, année 1901, p. 638.

vernement des Pays-Bas pour éviter la guerre. Au cours même de cette guerre, en mars 1900, l'Angleterre avait écarté l'offre de médiation des Etats-Unis.

M. Veljkowitch avait fait remarquer qu'il conviendrait de prévoir le cas où la puissance à laquelle on a fait une offre conciliatrice ne serait pas en mesure de l'accepter. Il avait proposé en conséquence de décider que le refus d'agréer une offre de médiation ne peut également pas être considéré comme un acte peu amical. « Sans méconnaître la vérité de ce point de vue, la Conférence estima qu'il n'y avait pas lieu d'insister à ce degré sur cette éventualité ». D'ailleurs, comme le fit remarquer M. Asser, délégué des Pays-Bas, « il n'était pas désirable d'insérer une clause de l'espèce dans une Convention qui avait pour but d'encourager toutes les mesures qui pourraient mener à la paix. En effet, la proposition de M. Veljkowitch irait à l'encontre de ce but, en constituant presque une invitation à refuser la médiation. Or, il va sans dire que le refus ne peut jamais être considéré comme un acte peu amical » (30).

On n'a pas voulu transformer en une stipulation expresse la proposition serbe, mais il a été convenu que la remarque du délégué serbe était sur ce point l'interprétation de la pensée de la Conférence. Cette interprétation est insérée au procès-verbal.

(30) V. Procès-verbaux de la 3^e commission, p. 46. — Rapport Descamps, p. 4.

Disons avec M. Ch. Dupuis (31), que « C'est une très mauvaise méthode de ne pas mettre dans le texte tout ce qui devrait y être mis. Du moment que l'on estimait que le refus de la médiation ne devait pas être considéré comme un acte peu amical, cela aurait dû être inscrit dans le texte, car les gens qui consulteront le texte ne consulteront pas les longs documents des procès-verbaux des séances et ils pourront ainsi être induits en erreur par le texte même de la convention ».

L'article 4 (32) de la convention précise le rôle du médiateur, ou plutôt consacre la définition adoptée à cet égard par la doctrine. En effet, ainsi que nous l'avons vu, Vattel disait déjà que le médiateur doit être conciliateur et non pas juge. Les puissances médiatrices proposent aux puissances en conflit les solutions qui leur apparaissent de nature à opérer entre elles un rapprochement, une conciliation; mais la médiation ne peut imposer aucune solution. Le médiateur propose, le médiateur n'impose pas.

« Article 4. — *Le rôle de médiateur consiste à concilier les prétentions opposées et apaiser les ressentiments qui peuvent s'être produits entre les Etats en conflit* ».

La deuxième partie de cet article 4 est d'une réalisation plus difficile que la première. Evidemment, c'est le succès total, complet, désirable de la médiation que d'apaiser

(31) h. Dupuis, *op. cit.*, p. 60.

(32) Geouffre de Lapradelle, dans la *Revue gén. de dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 764, note 1.

les ressentiments qui peuvent s'être produits entre les Etats en conflit. Mais il ne dépend pas du médiateur d'arriver à un si beau résultat.

Les articles 5, 6 et 7 contiennent les développements de la définition posée dans l'article 4, en soulignant le caractère extrêmement facultatif qu'on a laissé au recours à la médiation.

L'article 5 déclare :

« Les fonctions du médiateur cessent du moment où il est constaté soit par l'une des parties en litige, soit par le médiateur lui-même, que les moyens de conciliation proposés par lui, ne sont pas acceptés ».

Lorsque la mission du médiateur n'est pas couronnée de succès, l'article 5 fixe le moment où il est déchargé de la fonction qu'il a assumée. C'est une disposition parfaitement rationnelle, qui n'a pas toujours été observée. Quand le médiateur ne cesse pas ses fonctions, lorsqu'il constate que ses conseils ne sont pas suivis, la tentation devient généralement très grande pour lui d'exercer une pression et d'imposer les solutions qu'il ne parvient pas à faire accepter.

« Article 6. — *Les bons offices et la médiation soit sur le recours des parties en conflit, soit sur l'initiative des puissances étrangères au conflit, ont exclusivement le caractère de conseil et n'ont jamais force obligatoire* ».

Le mot « jamais » a été employé à dessein, car il a été substitué au mot « point », sur la proposition de M. Renault (33).

L'article 6 a rappelé le caractère essentiel de la médiation d'être un conseil amical sans force obligatoire, excluant par conséquent toute contrainte. La « médiation armée » dit le chevalier Descamps, n'est pas une médiation. « La sphère où se meut la médiation est et doit demeurer la sphère des conseils amicalement offerts ou demandés » (34).

L'article 7 règle les effets de la médiation dans ses rapports, soit avec les préparatifs de guerre, soit avec les opérations militaires en cours.

Cet article est dû à l'initiative du comte Nigra et figure dans son amendement au projet russe. L'article 5 (35) de cet amendement dit en effet que « la proposition du médiation ou d'arbitrage, tant qu'elle n'est pas formellement acceptée par toutes les parties en litige, ne peut avoir pour effet, sauf convention contraire, d'interrompre, retarder ou entraver la mobilisation et autres mesures préparatoires, ainsi que les opérations militaires en cours ».

(33) V. Procès-verbaux du Comité d'examen de la 3^e Commission, p. 78.

(34) *La Conférence internationale de la paix*, 1^{re} partie, p. 79.

(35) *La Conférence de la paix* (La Haye, 18 mai-29 juillet 1899) par A. Geouffre de Lapradelle, dans la *Revue générale de droit international public*, t. VI, p. 760, note 2.

Or, il paraît résulter de là que, quand la proposition de médiation est acceptée, cette acceptation a pour effet d'arrêter la mobilisation, ainsi que les hostilités. Mais la conférence de La Haye a refusé d'admettre cette conséquence. Les mots « tant qu'elle n'est pas formellement acceptée par toutes les parties en litige » sont supprimés et l'article 7 de la convention devient :

« L'acceptation de la médiation ne peut avoir pour effet sauf convention contraire, d'interrompre, de retarder ou d'entraver la mobilisation et autres mesures préparatoires à la guerre. »

« Si elle intervient après l'ouverture des hostilités, elle n'interrompt pas, sauf convention contraire, les opérations militaires en cours ».

Les dispositions de l'article 7 sont très sages et prudentes, car la médiation au cours des hostilités peut avoir quelques chances de réussir, à condition qu'elle soit d'abord acceptée mais, il n'y a pas beaucoup de chances qu'elle soit acceptée, si elle doit arrêter la poursuite des hostilités. Si la médiation semblait devoir suspendre, dès qu'elle est acceptée, tous préparatifs ou toutes opérations de guerre, les Etats en litige pourraient craindre, en y recourant, de perdre le bénéfice d'une avance dans leurs préparatifs militaires ou d'une position dont les avantages doivent être immédiatement poursuivis. De peur de compromettre leurs intérêts dans la guerre éventuelle ou déjà engagée, il se détourneraient d'une médiation qui aurait simplement pour

effet de permettre à un adversaire de mauvaise foi d'achever, par une fausse manœuvre de paix, ses préparatifs de guerre ou d'améliorer sa situation militaire.

C'est pour obvier à ces inconvénients et rendre la médiation plus facilement acceptable que l'article 8 a été adopté.

La clause « sauf convention contraire » a, il est vrai, été réservée, de sorte que les belligérants pourront, comme par le passé, conclure une armistice ou une suspension d'armes.

Sur la proposition du délégué américain E. W. Holls (36), la Conférence a organisé et recommandé, dans l'article 8 de la Convention, une médiation appelée spéciale ou de concert. M. Holls avait l'excellente idée, tout au moins en apparence, de prévoir une solution pour les difficultés qui pourraient résulter de l'impossibilité, pour les Etats en conflit, de s'entendre sur le choix du médiateur. C'est, en effet, toujours un point aussi délicat qu'important dans toute médiation. L'insuccès d'une tentative de médiation provient souvent de la difficulté du choix du médiateur. Pour que la médiation réussisse, il faut que le médiateur inspire confiance aux Etats en litige. Or, il est souvent difficile de trouver un tiers intermédiaire qui jouisse également d'un crédit entier auprès de toutes les puissances

(36) Voir Geouffre de Larpadelle, dans la *Rev. gén. du dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 761, note 1; — *Conférence internationale de la paix*, IV^e partie, p. 8.

qu'un conflit divise. La médiation spéciale suggérée par M. Holls essaye de tourner la difficulté.

M. Holls assimilait la guerre au duel : par suite, il proposait de recommander aux Etats en litige de choisir respectivement une puissance à laquelle ils donneraient mandat d'entrer en rapport avec l'autre puissance choisie. Les puissances médiatrices seraient de véritables témoins; elles représenteraient leurs commettants de façon absolue. Il proposait en outre que, « pendant une durée de vingt jours, sauf stipulation d'un autre délai, la question en litige fût considérée comme déferée exclusivement à ces puissances ».

D'autre part, même dans le cas où les efforts des médiateurs n'auraient pas réussi à empêcher la guerre, leur mission ne serait pas terminée. « En cas de rupture effective des relations pacifiques, ces puissances demeureraient chargées de la mission commune de profiter de toute occasion pour rétablir la paix ».

Lors de la discussion de cette proposition, M. Holls en a expliqué (37) la base psychologique de la façon suivante : « C'est une vérité, dit-il, qui saute aux yeux, et qui a toujours été consacrée dans la vie privée par la constitution de seconds ou témoins dans les affaires d'honneur, qu'à la veille d'une rencontre fatale, il vaut mieux laisser la discussion des points controversés à des tiers qu'aux par-

(37) Voir Procès-verbaux du Comité d'examen de la 3^e Commission, pp. 9, 10 et 11.

ties intéressées elles-mêmes. Le témoin jouit de l'entière confiance de son ami, dont il s'efforce de défendre les intérêts de son mieux jusqu'à ce que l'affaire ait eu une solution et pourtant, n'étant pas directement en cause, il conserve toujours la liberté d'un ami commun ou arbitre ». « Nous avons l'assurance, concluait-il, que si vous donnez votre sanction à notre idée, même en la modifiant, il en résultera dans un temps plus ou moins rapproché un gain réel pour la cause de la paix ».

Dans son rapport à la Conférence, M. le Chevalier Descamps s'exprimait ainsi au sujet du projet Holls (38) : « La « médiation de concert » offre le grand avantage de supprimer la nécessité d'une entente parfois très difficile quant au choix d'un médiateur commun.

« Elle introduit d'autre part un nouveau degré d'instance dans la procédure entre nations en conflit. L'auteur de la proposition a fait observer à ce sujet qu'il peut se rencontrer des circonstances où un Etat croit devoir dire à son adversaire : « Encore un pas, et c'est la guerre ». Mieux vaut qu'il puisse lui dire dans ces conditions : « Encore un pas et je serai obligé de constituer un second ». Les intérêts de la paix ont tout à gagner au choix d'une telle procédure ».

Cette proposition du délégué américain ne souleva pas la moindre objection; elle fut, au contraire, accueillie avec une faveur marquée et prit place, sans changement, sous

(38) Rapport à la Conférence de M. le Chevalier Descamps, pp. 5-6.

l'article 8 (39) de la convention. Cependant, la durée du mandat du médiateur fut portée de vingt à trente jours. Voici le texte de cet article :

« Les puissances signataires sont d'accord pour recommander l'application dans les circonstances qui le permettent, d'une médiation spéciale sous la forme suivante.

« En cas de différend grave compromettant la paix, les Etats en conflit choisissent respectivement une puissance à laquelle ils confient la mission d'entrer en rapport direct avec la puissance choisie d'autre part, à l'effet de prévenir la rupture des relations pacifiques.

« Pendant la durée de ce mandat dont le terme, sauf stipulation contraire, ne peut excéder trente jours, les Etats en litige cessent tout rapport direct au sujet du conflit, lequel est considéré comme déferé exclusivement aux puissances médiatrices. Celles-ci doivent appliquer tous leurs efforts à régler le différend.

« En cas de rupture effective des relations pacifiques, ces puissances demeurent chargées de la mission commune ne profiter de toute occasion pour rétablir la paix ».

Il a été reconnu, à la suite d'un amendement déposé par M. d'Ornellas Vasconcellos, que la règle générale de l'article 7 concernant les effets de la médiation, est applicable à la médiation de l'article 8 que cette interprétation sera mentionnée dans le procès-verbal.

(39) V. Geouffre de Lapradelle, dans la *Rev. gén. de dr. int. publ.*, t. VI, 1899, p. 764, note 1.

M. Geouffre de Lapradelle n'apprécie pas beaucoup cette médiation spéciale (40). Suivant lui, le projet Holls « repose sur une erreur, qui est d'avoir comparé la guerre au duel, la constitution d'un médiateur à la constitution de témoins ».

Il est vrai que la comparaison n'est pas très exacte, car le rôle des témoins consiste uniquement à examiner si l'honneur de leurs clients respectifs exige ou non que le duel ait lieu, tandis que celui du médiateur tend à concilier les parties adverses.

M. G. de Lapradelle voit même dans la facilité d'arriver à cette médiation, un danger. La raison donnée, c'est que comme il est plus facile d'arriver à la médiation de concert qu'à la médiation unique, les Etats en conflit recourent plus souvent à la première qu'à la seconde; mais la paix sera bien loin d'y gagner, car il est plus difficile de réussir à la médiation de concert qu'à la médiation unique. « Au lieu de donner aux puissances en conflit un ami pour les apaiser, il aura simplement pour résultat de leur en donner deux pour épouser leurs querelles ». « Il aurait fallu cependant peu de chose, dit-il, pour perfectionner le système de l'article 8 et remédier aux inconvénients politiques de la médiation tout en développant largement sa portée pacifique. Il eût suffi que les deux puissances choisies en nommassent une troisième médiateur unique puisque, par

(40) V. Geouffre de Lapradelle, dans la *Rev. gén. de dr. int. publ.*, t. VI, 1899, pp. 765, 766 et 767.

analogie de ce qui se passe en matière d'arbitrage, dès lors nous rentrions, de la médiation de concert, où l'on épouse les querelles, dans la médiation unique, où on les apaise. D'autre part, la puissance choisie, ne s'étant pas offerte elle-même, ne nouait avec les parties en conflit que des rapports politiques lointains; elle ne prenait pas sur elles la forte influence des médiateurs du premier degré. Précisément parce que le nombre des médiateurs augmentait, le prix de la médiation, courtage politique, diminuait avec l'accroissement des courtiers; car la valeur d'un service baisse avec la multiplicité de ceux qui concourent à le rendre ». « On avait beaucoup compté sur cette innovation, dit M. Louis Le Fur (41), mais elle semble compliquée et elle n'a pas été mise en pratique jusqu'ici ».

En effet, l'article 8 contient une disposition qui n'a pas eu jusqu'à présent d'effet et qui ne semble pas avoir grande chance d'en avoir.

Les titres qui suivent sont consacrés aux commissions internationales d'enquête, à l'arbitrage et à quelques dispositions générales dont nous n'avons pas à nous occuper.

Après l'adoption du texte des huit premiers articles par la troisième commission, dans la séance du 20 juillet 1899, M. Miyatowitch, au nom du Gouvernement de la

(41) Louis Le Fur : *Précis de droit international public*, p. 474, n° 786.

Serbie, a donné lecture d'une déclaration (42), dont acte lui a été donné.

Deux déclarations d'une portée générale ont été faites devant la conférence dans la séance plénière du 25 juillet, après l'adoption de l'ensemble de la *Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux*, par la délégation des Etats-Unis d'Amérique d'une part (43) et par S. E. Turkhan Pacha, délégué turc d'autre part (44).

(42) « *Au nom du Gouvernement Royal de Serbie, nous avons l'honneur de déclarer que l'adoption par nous du principe des bons offices et de la médiation n'implique pas une reconnaissance du droit pour les Etats d'user de ces moyens autrement qu'avec la réserve extrême qu'exige la nature délicate de ces démarches.*

« *Nous n'admettons les bons offices et la médiation qu'à condition de leur conserver pleinement et intégralement leur caractère de conseil purement amical et nous ne saurions jamais les accepter dans des formes et des circonstances telles qu'elles pourraient leur imprimer le caractère d'une intervention* ».

(43) « *La délégation des Etats-Unis d'Amérique, en signant la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, telle qu'elle est proposée par la conférence internationale de la paix, fait la déclaration suivante :*

« *Rien de ce qui est contenu dans cette convention ne peut être interprété de façon à obliger les Etats-Unis d'Amérique à se départir de leur attitude traditionnelle, en vertu de laquelle ils s'abstiennent d'intervenir, de s'ingérer ou de s'immiscer dans les questions politiques ou dans l'administration d'aucun Etat étranger.*

« *Il est entendu également que rien dans la convention ne pourra être interprété comme impliquant un abandon par les Etats-Unis d'Amérique de leur attitude traditionnelle à l'égard des questions purement américaines* ».

(44) « *La délégation ottomane, considérant que ce travail de la conférence a été une œuvre de haute loyauté et d'humanité destinée uniquement à raffermir la paix générale en sauvegardant les intérêts*

Acte fut donné à la délégation américaine et à la délégation ottomane de leurs déclarations respectives.

L'Acte Final constate le résultat des délibérations de la Conférence et contient les conventions auxquelles a abouti cette Conférence, les déclarations et les vœux émis (45).

Il faut remarquer que la signature par les plénipotentiaires de l'Acte Final n'engage aucunement leurs gouvernements. L'Acte Final constate seulement que les travaux de la Conférence ont abouti à telle ou telle décision.

§ 2. — *La seconde Conférence de La Haye de 1907*

Cette conférence est due à l'initiative du gouvernement américain des Etats-Unis qui, par M. Hay, secrétaire du département des Affaires étrangères, adressa le 16 dé-

ou les droits de chacun, déclare, au nom de son Gouvernement, adhérer à l'ensemble du projet qui vient d'être adopté, aux conditions suivantes : 1° Il est formellement entendu que le recours aux bons offices, à la médiation, aux commissions d'enquête et à l'arbitrage est purement facultatif et ne saurait en aucun cas revêtir un caractère obligatoire ou dégénérer en intervention ; 2° le Gouvernement Impérial aura à juger lui-même des cas où ses intérêts lui permettraient d'admettre ces moyens, sans que son abstention ou son refus d'y avoir recours puissent être considérés par les Etats signataires comme un procédé peu amical.

« Il va de soi qu'en aucun cas les moyens dont il s'agit ne sauraient s'appliquer à des questions d'ordre intérieur ».

(45) Voir l'Acte Final de la première Conférence de la Paix dans le *Recueil de Textes de droit international public*, p. 162 et s.

cembre 1904 une circulaire (46) aux représentants des Etats-Unis accrédités auprès des gouvernements signataires des actes de la première conférence.

Cette circulaire exprimait le désir d'une nouvelle conférence pour continuer et compléter l'œuvre commencée par la première. Le programme proposé fut accepté, mais la Russie ne voulut pas s'engager à y prendre part, tant qu'elle était en guerre et le Japon désirait qu'aucune question relative à la guerre alors en cours ne fût soulevée à la Conférence. L'idée de la conférence fut donc ajournée, mais non abandonnée.

Deux mois après avoir signé la paix de Portsmouth, la Russie, dès le mois de septembre 1903, se montrait prête à reprendre l'initiative qu'elle avait eue en 1898.

Le gouvernement du tsar, par l'intermédiaire du baron de Rosen, ambassadeur de Russie en Amérique, adressa le 13 décembre 1905 un memorandum au président des Etats-Unis, Roosevelt, par lequel il lui faisait part du désir exprimé par l'empereur en vue de cette nouvelle conférence de la paix.

Le 16-29 mars 1906, par une circulaire (47), le gouvernement russe présenta son programme, indiquant en même temps qu'il désirait donner plus d'ampleur à cette

(46) Circulaire américaine du 16 décembre 1904, Documents diplomatiques, pp. 5 et 6. Conférence de 1907.

(47) Circulaire russe du 16-29 mars 1906, Renault, *op. cit.*, pp. 52-53.

seconde conférence et inviter un plus grand nombre de puissances.

Le gouvernement russe fit des invitations à tous les Etats qui avaient envoyé comme lui en 1899 des délégués à La Haye et même des invitations nouvelles (48). En ce qui concerne le Saint-Siège, aucune invitation ne lui fut adressée.

L'esprit qui s'inspire de cette circulaire de 1906 est fort différent de celui qui animait celle de 1898, mais l'accord entre les puissances sur les différents points du programme était loin d'être complet. Ce programme reçut un accueil peu favorable dans certains pays; ce fut le cas de l'Angleterre, des Etats-Unis, de l'Espagne, du Japon, de la Bulgarie, du Danemark, de la Grèce et des Pays-Bas qui voulaient introduire dans les débats certaines questions (49).

Dans la circulaire russe, il s'agissait d'élaborer des lois et usages relatifs à la guerre sur mer, d'examiner la question du bombardement des ports, villes et villages; la pose des torpilles; la transformation des bâtiments marchands en bâtiments de guerre; la propriété privée des belvédérants sur mer; les droits et les devoirs des neutres sur mer, etc...

(48) Furent invités : la Bolivie, la République Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, Cuba, la République Dominicaine, l'Equateur, le Guatemala, Haïti, le Nicaragua, la Norvège, le Panama, le Paraguay, le Pérou, Salvador, l'Uruguay et le Venezuela.

(49) Lémonon : *La Seconde Conférence de la Paix*, p. 27, Introduction.

La circulaire ne disait rien de l'arbitrage obligatoire et surtout du désarmement, car elle s'exprimait ainsi : « En conséquence, estimant qu'il n'y a lieu actuellement que de procéder à l'examen des questions qui s'imposent d'une façon particulière, sans toucher à celles qui pourraient concerner la limitation des forces militaires ou navales, le Gouvernement impérial propose comme programme de la réunion projetée les points suivants... » (50) Suivent les points dont nous avons déjà parlé plus haut.

L'accord n'était pas général sur le programme russe : les Etats-Unis avaient formulé le désir de limiter l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes contractuelles et d'autre part l'Angleterre et l'Espagne avaient demandé que les questions des dépenses de guerre et de la limitation des armements fussent discutées.

La conférence siégea du 15 juin au 18 octobre (1907). Elle comprenait les représentants de quarante-quatre Etats, sur quarante-huit invités. Chaque Etat nomma une délégation plus ou moins nombreuse; ainsi, le chiffre des délégués variait entre 11 (Angleterre) et 1 (Paraguay). Le nombre total des délégués était en apparence de 174, mais en réalité de 170, car les délégués du Monténégro n'étaient autres que les trois plénipotentiaires, russes, et le second délégué de la Colombie faisait partie, en même temps, de la délégation du Salvador (51).

(50) Renault, *op. cit.*, p. 63.

(51) Pour une description détaillée, voir de Lapradelle et Politis : *La Deuxième Conférence de la Paix*, dans la *Revue générale de droit international*, 1909, p. 427.

M. Van Test Van Gaudriaan, ministre des affaires étrangères, prononça un discours de bienvenue et il exprima au nom des Pays Bas « ses sentiments de respect et de sincère reconnaissance envers l'auguste souverain qui a pris l'initiative de la conférence » ; il termina son discours par la proposition de déférer la présidence de la conférence « à l'ambassadeur de S. M. l'Empereur de toutes les Russies, S. E. M. de Nelidow, dont la grande expérience des affaires et les qualités éminentes (termes identiques à ceux ayant servi en 1899 pour qualifier M. de Staal), contribueront à faciliter vos travaux » (52).

La conférence étant saisie d'un grand nombre de projets, le travail se divisa en quatre commissions. Les commissions se divisèrent en sous-commissions et en comités et sous-comités d'examen (53).

Ce sont les travaux de la première commission, présidée par M. Léon Bourgeois, qui intéressent notre sujet (54), parce que c'est elle qui a été chargée de reviser et de modifier la *Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux du 29 juillet 1899*.

La première sous-commission s'est subdivisée elle-même en trois comités, A, B et C.

(52) *Deuxième Conférence de la Paix, Actes et documents*, t. I, p. 49.

(53) V. de Lapradelle et Politis, *op. cit.*, p. 437.

(54) Elle s'est divisée dès le début en deux sous-commissions, toutes deux présidées par M. L. Bourgeois. V. *Conférence de la Paix*, 1907 ; Documents diplomatiques, pp. 31 et 40.

La commission tint sa première séance le 22 juin et la première séance de la première sous-commission eut lieu le 25 juin sous la présidence de M. Bourgeois.

L'examen des améliorations à apporter aux titres I et II de la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux donna lieu tout d'abord à une discussion générale qui occupa les deuxième, troisième et quatrième séances de la première sous-commission, séances des 27 juin et 2 et 9 juillet (55).

La première sous-commission, dans sa quatrième séance du 9 juillet, décida la constitution d'un comité d'examen, pour faciliter les travaux de la commission (56).

Nous allons examiner maintenant les modifications apportées à la convention de 1899 par la nouvelle conférence, et l'on peut dire tout de suite qu'en ce qui regarde la médiation, ces modifications ne sont pas importantes (57).

(55) *Deuxième Conférence de la Paix, Actes et documents*, II, pp. 211 et 214.

(56) Voici la composition de ce Comité : MM. Léon Bourgeois, président ; G. Furinato, président adjoint ; baron Guillaume, rapporteur ; le baron d'Estournelles, secrétaire ; Merey de Kapos-Méré, R. Barbosa, E. Fry, Kriege, Rangabé, Pompilj, G.-A. Esteve, Asser, Fromageot, Lammach, de Martens, Oliveira, Brown Scott, de la Bara, Carlin, Drago, de Hammarskjold, Lange, Milovanowitch et Porter, membres. V. *Deuxième Conférence de la Paix, Actes et documents*, II, p. 373 et *Documents diplomatiques*, p. 40.

(57) Le titre 1^{er} de la Convention de 1899 : *Du maintien de la paix générale*, qui comprend un seul article, fut maintenu dans celle de 1907 sans observation.

En effet, deux amendements avaient été proposés. Un amendement émanant de la délégation américaine, soumis à la première sous-commission, fut retenu par le comité d'examen et par la conférence.

Il est relatif à l'article 3. En effet M. Choate, délégué américain, proposa d'ajouter à la première ligne, après le mot « utile », les mots « et désirable ».

La sous-commission ayant adopté la proposition, l'article 3 de la convention devint : « Indépendamment de ce recours, les puissances contractantes jugent utile et désirable qu'une ou plusieurs puissances étrangères au conflit, offrent de leur propre initiative en tant que les circonstances s'y prêtent, leurs bons offices, ou leur médiation aux Etats en conflit » (58).

Un deuxième amendement avait été proposé par la délégation haïtienne (59), visant l'article 8 du titre II de la Convention de 1899. Devant le comité d'examen, « M. Asser déclare qu'il verrait avec regret le changement de texte tel qu'il avait été rédigé par M. Holls. Il tient beaucoup à cet

(58) Renault, *op. cit.*, p. 72.

(59) La délégation proposa de rédiger l'article 8 comme suit :

« Les puissances signataires sont d'accord pour recommander l'application dans les circonstances qui le permettent, d'une médiation spéciale sous la forme suivante :

« En cas de différend grave compromettant la paix, les Etats en conflit choisissent respectivement une puissance à laquelle ils confient la mission d'entrer en rapport avec la puissance choisie d'autre part, à l'effet de nommer le médiateur chargé de préve-

ingénieux système de « médiation spéciale » et — bien loin de penser à le supprimer — il a regretté déjà plus d'une fois depuis 1899, qu'on n'ait pas songé à l'utiliser.

« En cas de conflit aigu, les deux Etats médiateurs pourraient rendre des services signalés aux deux adversaires; mais comment concevoir l'action d'un médiateur choisi par ces deux Etats ? » (60)

M. de Martens ajoute de son côté que si les deux Etats sont en conflit, ils s'entendraient difficilement sur le choix du médiateur. Aussi, après discussion, le comité repoussa la proposition de Haïti (61) et l'article 8 fut maintenu sans modifications.

Il est procédé ensuite au vote de l'ensemble de la convention, qui est adopté à l'unanimité. La « Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux », définitivement modifiée, fut envoyée au comité général de rédaction.

nir la rupture des relations pacifiques pendant la durée de ce mandat dont le terme, sauf stipulation contraire, ne peut excéder trente jours; les Etats en litige cessent tout rapport direct au sujet du conflit, lequel est considéré comme déferé exclusivement à la puissance médiatrice. Celle-ci doit appliquer tous ses efforts à régler le différend.

« En cas de rupture effective des relations, les trois puissances demeurent chargées de la mission commune de profiter de toute occasion pour rétablir la paix ». Lémonon, *op. cit.*, p. 73.

(60) *Deuxième Conférence de la Paix, Actes et documents*, II, p. 378.

(61) Extrait du rapport du baron Guillaume, rapporteur, v. p. 5.

Le 18 octobre, la conférence tint sa dernière séance (62) et l'*Acte Final* fut soumis pour la signature aux plénipotentiaires.

Cet *Acte Final* contient les quatorze conventions auxquelles a abouti la Conférence, les déclarations et les vœux exprimés.

La *Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux* figure en tête des conventions. L'ancienne Convention du 29 juillet 1899 est remplacée à dater de ce jour par la « *Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux du 18 octobre 1907* ».

Les huit articles qui composent les titres I et II ont été maintenus, avec la seule modification de l'article 3, auquel on a ajouté les mots « et désirable ».

(62) La Conférence clôtura ses travaux en demandant la réunion d'une troisième Conférence dans un délai analogue à celui qui s'était écoulé depuis la première. Ce délai menait à l'année 1915. Inutile de dire que la troisième Conférence n'eut pas lieu.

CHAPITRE IV

LA MÉDIATION DANS LE PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Après la guerre mondiale de 1914-1918, lorsque les puissances victorieuses se sont préoccupées d'éviter dans l'avenir le retour de la catastrophe qui avait désolé l'Europe et l'on peut même dire le monde, elles ont voulu constituer une garantie sérieuse permanente pour l'accomplissement de l'œuvre de la paix et de la justice.

Dans la première partie du Traité de Versailles, sous les articles 1 à 26, figure le Pacte qui institue la Société des Nations, et qui a été accepté par les hautes puissances contractantes dans le but de réparer les injustices commises par la guerre et encore en vue d'un engagement réciproque de ne pas recourir à la force avant d'avoir, au préalable, tenté de trancher le conflit par un des moyens pacifiques (1).

(1) *Le préambule* du Traité de Versailles est ainsi conçu :
« Les hautes parties contractantes, considérant que pour développer la coopération entre les nations et pour leur garantir la paix

Cette société internationale permanente, par sa façon d'être organisée (2), assemblée, conseil, secrétariat, est appelée à rendre des services immenses et à réaliser un grand progrès dans l'œuvre déjà commencée par les précédentes réunions internationales de La Haye en 1899 et 1907.

Nous allons voir ce que la médiation est devenue dans le pacte instituant cette société internationale.

On ne trouve pas le mot de médiation dans le Pacte de la Société des Nations; il n'y a aucune disposition dans le Pacte qui puisse viser directement cette solution pacifique. Par conséquent, les règles admises par les deux conférences de La Haye restent intactes. Le Pacte n'y ajoute rien.

Mais si le mot a été éliminé, la chose n'en a pas moins trouvé place dans le Pacte de la Société des Nations.

et la sûreté, il importe d'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre ;

« D'entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur ;

« D'observer rigoureusement les prescriptions du droit international, reconnues désormais comme règle de conduite effective des Gouvernements, de faire régner la justice et de respecter scrupuleusement toutes les obligations des Traités dans les rapports mutuels des peuples organisés, adoptent le présent pacte qui institue la Société des Nations ». (Voir *Traité de Versailles*, 1^{re} partie, p. 9, Publication du Ministère des Affaires Etrangères, 1919).

(2) Organes de la Société des Nations :

I. — Le Conseil exécutif, organe directorial ;

II. — L'Assemblée des délégués, organe représentatif ;

III. — Le Secrétariat permanent, organe de la coordination et de la continuité des travaux. Voir l'article 2 du pacte.

Les parties ont le choix du mode de solution pacifique de leurs litiges.

Tous les procédés en vigueur avant la guerre restent parfaitement licites. En premier lieu, il convient de citer la diplomatie, qui est l'organe par excellence de la pacification des peuples et c'est toujours à elle, non à l'arbitrage, que revient la place d'honneur. Les autres modes de solution pacifique sont des moyens d'un emploi subsidiaire. Les bons offices, la médiation ordinaire, la médiation spéciale, la conciliation, l'arbitrage, les commissions d'enquête, ne sont donc pas interdits, mais gardent toute leur valeur d'instruments de paix, aussi longtemps qu'ils ne menacent pas d'aboutir à une rupture des relations diplomatiques.

Si les parties sont d'accord pour soumettre leur différend à l'une de ces procédures, il n'y aura aucune nécessité de s'adresser immédiatement au Conseil.

Le Pacte fait du Conseil à la fois l'enquêteur, le conciliateur et le médiateur, graduant ainsi tous ses pouvoirs.

Mais, si les moyens choisis n'aboutissent pas au résultat souhaité, il faudra recourir aux modes de solution pacifique. Il ne sera donc pas permis de rompre les relations diplomatiques immédiatement après l'échec d'une première tentative. Au contraire, le Pacte impose dans ce cas l'obligation de recourir à l'examen du Conseil, ou à l'arbitrage, ou à une décision judiciaire. Mais, vu la complexité des événements, on pourra combiner opportunément plusieurs des procédés indiqués. Ce qui constitue une des forces du

Pacte, c'est cette souplesse remarquable, cette grande plasticité qui lui permet de s'adapter utilement à toutes les formes de la réalité.

Si nous examinons l'article 11 du Pacte, nous voyons qu'il établit non expressément, mais d'une façon indirecte, la médiation. Voici le texte de cet article 11 :

« 1. — Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des Membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. En pareil cas, le Secrétaire général convoque immédiatement le Conseil, à la demande de tout Membre de la Société.

« 2. — Il est, en outre, déclaré, que tout Membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend ».

Ce texte peut prêter à critiques, bien que ses dispositions soient assez vagues.

Lors de l'élaboration du Pacte, l'article 11 passa presque inaperçu. A vrai dire, on n'y attachait qu'une importance restreinte et nul ne se doutait de sa valeur réelle. Celle-ci allait être mise en lumière, dès les premières années de la Société des Nations. A partir de ce moment, l'article 11 commença à faire l'objet d'études officielles successives.

« L'article 11 sert, nous disent MM. Y. M. Yepes et Pereira, da Silva (3), pour ainsi dire, d'introduction à tout le système de règlement pacifique des litiges. Il s'agit d'une *déclaration* d'ordre général qui établit un principe d'une haute portée morale et juridique. L'article 11 s'adresse à la Société en général, à la S.D.N. tout entière, tandis que dans les articles qui suivent, il est question des « membres de la Société ».

« L'article 11 est une disposition normative qui fait de la Société des Nations le gardien de la paix du monde. Du moment que la paix est menacée, n'importe par quel motif, l'article 11 devient applicable. Notre article ne porte pas d'exception. La seule condition pour déclencher son action est qu'il y ait « guerre ou menace de guerre ».

Cet article donne à chaque Membre de la Société le droit de porter devant elle toute question de nature à affecter les relations internationales ou le maintien de la paix. Il n'est pas besoin qu'il s'agisse d'un problème, mettant immédiatement et directement en péril la paix, car il s'agit ici de proclamer une véritable solidarité internationale au point de vue du maintien de la paix.

« En ce qui concerne les mesures qu'il incombe à la Société de prendre, l'article 11, paragraphe I, envisage avant

(3) J.-M. Yepes et Pereira da Silva : *Commentaire théorique et pratique du Pacte de la Société des Nations et des statuts de l'Union Panaméricaine*, t. II, p. 21.

tout des bons conseils, des actions médiatrices... », nous dit M. Olof Hoijer (4).

On peut dire avec M. Ray que notre texte « vise une action de la Société, qui n'est pas à proprement parler une procédure de solution des différends » (5). Et c'est dans le même sens que l'éminent juriste qu'est M. Scialoja a pu dire un jour : « Le Conseil fonctionnant en vertu de l'art. 11 n'a pas de pouvoir juridictionnel » (6).

En effet, l'article 11 ne prévoit que des pouvoirs de médiateur pour le Conseil.

« L'article 11, dit M. Charles Dupuis (7), ne portant aucune exception à la règle prévue dans l'article 5 aux termes de laquelle le Conseil ne peut prendre de décision qu'à l'unanimité de ses membres... il est évident que le Conseil, saisi en vertu de l'article 11, n'a pas d'autres pouvoirs que les pouvoirs d'un médiateur. Il faut, pour que ses résolutions soient valables, que tous les membres représentés au Conseil, membres ordinaires du Conseil ou membres accidentels, appelés à siéger simplement parce qu'ils sont partie au litige, soumis au Conseil, arrivent à s'entendre sur une solution déterminée ».

(4) Olof Hoijer, *op. cit.*, pp. 370-371.

(5) Ray : *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, p. 374.

(6) *Journal officiel*, p. 1402, 1927.

(7) Ch. Dupuis, *op. cit.*, pp. 68-69.

Cependant, une remarque très importante doit être faite, dans la pratique, le Conseil a souvent cherché à sortir du cadre un peu trop étroit de l'article 11. C'est ainsi que, dans le conflit qui s'est élevé entre la Hongrie et la Roumanie (8), le gouvernement roumain s'est servi de l'article 11, en s'adressant au Conseil en vue de prétendre justifier son refus de s'incliner devant une sentence qui avait été rendue par un tribunal arbitral mixte roumano-hongrois. Le Conseil, usant de l'article 11, a refusé de se dessaisir, et il a empêché, pendant une très longue série de mois, le tribunal arbitral mixte de remplir sa mission. Il a traîné l'affaire de session en session et enfin il n'a pas hésité à déclarer que ce qui était du ressort du tribunal arbitral mixte devait être réglé par ce tribunal et que le Conseil n'avait aucunement qualité pour intervenir en vue, soit de modifier, soit même simplement de retarder les sentences rendues par des juridictions arbitrales mixtes.

En effet, dans ce cas, on peut dire avec M. Dupuis que « le Conseil dépassait complètement la limite de ses attributions parce qu'il ne pouvait, en vertu de l'article 11, avoir d'autre mission que celle d'exercer une médiation et de chercher à accorder les puissances en litige » (9).

(8) Pour ce différend, voir Ch. Dupuis : *Les grands systèmes de politique internationale*, leçon 6.

(9) Dupuis : *Droit des Gens*, cours à l'Ecole des Sciences politiques, 1937-1938, p. 67.

L'article 11 n'est pas le seul à prévoir, sans la nommer, le recours à la médiation devant le Conseil de l'Assemblée.

Aux termes de l'article 15, le Conseil ou l'Assemblée peuvent être saisis de l'examen du litige et le Conseil ou l'Assemblée saisis du litige doivent commencer par exercer leur médiation. C'est ce qui dit clairement l'article 15 :

« 1. — S'il s'élève entre les Membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'est pas soumis à la procédure de l'arbitrage *ou à un règlement judiciaire* prévu à l'article 13, les Membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil (10). A cet effet, il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le Secrétaire Général, qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets.

« 2. — Dans le plus bref délai, les Parties doivent lui communiquer l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents et pièces justificatives. Le Conseil peut en ordonner la publication immédiate.

« 3. — Le Conseil s'efforce d'assurer le règlement du différend. S'il y réussit, il publie, dans la mesure qu'il juge utile, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes de ce règlement.

(10) Le texte de cet alinéa est entré en vigueur le 26 septembre 1924, conformément à l'article 26 du Pacte. Il remplace le texte primitif qui ne contenait pas les mots en italique «... ou à un règlement judiciaire ».

« 4. — Si le différend n'a pu se régler, le Conseil rédige et publie un rapport, voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix, pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce.

« 5. — Tout Membre de la Société représenté au Conseil peut également publier un exposé des faits du différend et ses propres conclusions.

« 6. — Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, la voix des Représentants des Parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les Membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune Partie qui se conforme aux conclusions du rapport ».

« 7. — Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses Membres autres que les Représentants de toute Partie au différend, les Membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice.

« 8. — Si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution.

« 9. — Le Conseil peut, dans tous les cas prévus au présent article, porter le différend devant l'Assemblée. L'Assemblée devra de même être saisie du différend à la requête

de l'une des Parties; cette requête devra être présentée dans les quatorze jours à dater du moment où le différend est porté devant le Conseil.

« 10. — Dans toute affaire soumise à l'Assemblée, les dispositions du présent article et de l'article 12, relatives à l'action et aux pouvoirs du Conseil, s'appliquent également à l'action et aux pouvoirs de l'Assemblée. Il est entendu qu'un rapport fait par l'Assemblée avec l'approbation des Représentants des Membres de la Société représentés au Conseil et d'une majorité des autres Membres de la Société, à l'exclusion, dans chaque cas, des Représentants des Parties, a le même effet qu'un rapport du Conseil adopté à l'unanimité de ses Membres autres que les Représentants des Parties ».

Le Pacte de la Société des Nations a posé très nettement le principe : « pas de guerre licite sans examen préalable du litige » (11). Il a prévu deux modes d'examen : ou l'arbitrage, ou la procédure devant le Conseil.

Les Etats en litige peuvent, s'ils sont d'accord pour préférer ce mode de solution, recourir à l'arbitrage; mais l'arbitrage comportant, au point de vue juridique, des conséquences plus strictes, plus sévères que la procédure devant le Conseil, le recours à l'arbitrage n'est pas imposé, il est seulement proposé à la bonne volonté des parties.

(11) Gralinski : *Le règlement pacifique obligatoire des différends internationaux*, p. 72.

Donc, si le Pacte n'a pas voulu imposer l'arbitrage obligatoire, M. Louis Le Fur nous dit qu'« il a du moins imposé la médiation. Il existe désormais une obligation alternative à la charge des Etats en conflit : ils doivent opter entre l'arbitrage et la médiation du Conseil, corps politique et non plus judiciaire et, s'ils refusent le premier, la seconde devient obligatoire » (12).

Il s'agit dans l'article 15, paragraphe 1^{er}, d'un engagement général, contracté à l'avance pour tout différend et sans aucune réserve.

Une seule partie a le droit de saisir le Conseil; peu importe que l'autre s'y refuse.

Le Conseil, une fois saisi, s'efforce d'assurer le règlement du différend; il doit commencer par exercer sa médiation. Le Conseil commence donc par essayer de la voie douce, de la voie de la médiation; s'il réussit à réaliser l'accord entre les parties en litige, par la voie de la médiation, l'affaire est terminée et l'on peut dire qu'elle est terminée dans les meilleures conditions. Dans ce cas, le Conseil publie un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes du règlement qu'il propose (paragraphe 3).

Le Conseil a toute latitude au début de ses opérations, quand il agit simplement comme médiateur. Il ne tranche pas le différend d'après la règle stricte du droit, mais

(12) Louis Le Fur, *op. cit.*, n° 518, pp. 291 et 292.

il recommande aux parties tout simplement « des solutions équitables et mieux appropriées à l'espèce » et cette solution n'est pas obligatoire pour les parties. Les parties sont libres de se concilier en modifiant le droit, aussi bien qu'en se soumettant à l'application du droit.

Comme la médiation n'est qu'une proposition, qui ne s'impose pas aux Etats en litige, elle peut échouer. Dans ce cas, le rôle du Conseil n'est pas terminé; il est appelé, non point à faire des propositions que les parties sont libres d'accepter ou de rejeter, mais à imposer une solution, il n'est pas libre de jeter par dessus bord les règles du droit international.

L'article 15 a donné au Conseil un pouvoir de décision, mais ce pouvoir de décision ne joue qu'à la condition rigoureuse de l'unanimité.

Pour qu'une décision du Conseil, saisi en vertu de l'article 15, ait un caractère obligatoire, pour les parties en litige, il est indispensable que le Conseil ait réuni l'unanimité de ses membres, défaction faite des représentants des puissances en litige. Si la recommandation du Conseil est votée à l'unanimité, elle s'impose; elle est obligatoire pour les parties en litige.

Si, au contraire, l'unanimité n'a pas été obtenue, il n'y a pas de solution obligatoire pour les parties en litige; en pareil cas, les Etats conservent leur liberté.

Donc, en analysant l'article 15, par. 6 du Pacte, on aurait cru qu'il établit une sorte de médiation obligatoire;

car la solution pacifique, le rapport du Conseil sera obligatoire s'il est unanime; mais étant donné les difficultés de réaliser cette unanimité, on ne peut pas dire que la médiation devient obligatoire. D'ailleurs, le paragraphe 7 du même article dit : « Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses membres autres que les représentants de toute partie au différend, les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice » (13).

On voit par là que le recours à un autre moyen pour trancher le conflit reste possible pour les parties.

Notons encore que le différend peut être porté devant l'Assemblée à la requête de l'une ou l'autre des parties; le Conseil, à ce point de vue, n'a pas une compétence exclusive. La requête des parties « devra être présentée dans les quatorze jours à dater du moment où le différend est porté devant le Conseil ».

Une autre disposition du Pacte qui regarde toujours d'une façon indirecte la médiation est celle contenue dans l'article 19 dont voici le texte : « L'Assemblée peut, de temps

(13) Le projet suisse, qui distingue la conciliation de la médiation, voulait que les puissances, avant de recourir, soit à l'arbitrage, soit à l'enquête du conseil exécutif, essaient de résoudre leurs différends par une commission de conciliation et d'enquête choisie par les parties. Mais cet amendement ne pouvait pas être accueilli par les puissances; on a trouvé préférable de recourir à la médiation ou à l'enquête de la Société des Nations, au lieu de recourir à des négociateurs choisis par les parties.

à autre, inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des Traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales, dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde ».

Cet article constitue, d'après M. Dupuis, une demande de médiation toutes les fois que la paix du monde pourrait être en péril (14).

Les procédés imaginés par le Pacte pour résoudre les conflits internationaux s'étendent non seulement aux Etats membres de la Société des Nations, mais aux Etats qui sont en dehors de cette société, et cela non seulement lorsqu'il s'agit de conflits entre eux et les membres de la Société, mais encore de conflits entre eux seuls (15). Dans les deux

(14) M. Dupuis nous parle à ce sujet d'un conflit entre la Bolivie, le Pérou et le Chili, dont la Société des Nations s'est occupée à la Conférence de Genève, en septembre (1919). La Bolivie n'étant pas satisfaite des dispositions d'un certain Traité de 1904 avec le Chili, qui la privait de certains territoires, voulait, en s'appuyant sur le texte de l'article 19 du Pacte, faire modifier les dispositions du Traité. Mais elle n'a pas abouti dans ses démarches. De même la Délégation péruvienne, par une lettre en date du 2 décembre, a avisé le Secrétaire général que le gouvernement péruvien retirait la demande posée par la lettre du 1^{er} novembre de modifier le Traité du 20 octobre 1883 avec le Chili. Voir Dupuis : *Cours de Droit des Gens*, 1921-1922, p. 85. Voir également *Société des Nations, Actes de la première Assemblée*, séances plénières, pp. 580 et 596 (1920).

(15) L'article 17 du Pacte et l'article 16. Voir *Traité de Versailles*, 1^{re} partie, p. 15. Publication du Ministère des Affaires Etrangères (1919).

cas, les Etats étrangers « sont invités à accepter les obligations des membres de la Société aux fins du litige, et dès que cette invitation est lancée, le Conseil exécutif ouvre son enquête et prépare sa recommandation, sans même attendre pour savoir quel accueil elle recevra. « Si l'Etat invité, refusant d'accepter les obligations de membre de la Société aux fins de règlement du différend, recourt à la guerre contre un membre de la Société, les dispositions de l'article 16 lui sont applicables » (16).

Si le refus émane de deux Etats en conflit, le Conseil exécutif reste, qu'ils soient tous deux étrangers à la Société ou que l'un seulement en soit membre, libre de ses délibérations; « il peut prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit ».

L'article 21 du Pacte de la Société des Nations déclare : « Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage et les sentences régionales, comme la doctrine de Monroe, qui assurent le maintien de la paix, ne seront pas considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent pacte ».

Pour des raisons identiques, toutes les dispositions en vertu desquelles les Etats se seraient engagés à recourir à la médiation, en dehors du Conseil, ne seront pas considérées comme incompatibles avec le Pacte.

(16) Voir M. Georges Scelle : *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*, p. 180.

Ainsi donc, le Pacte de la Société des Nations n'a pas prononcé le mot de médiation, mais on pourrait dire que, s'il n'a pas prononcé ce mot, il a mis la médiation un peu partout.

Conclusion

Nous avons terminé avec l'étude de la solution pacifique internationale, la médiation.

Après avoir passé en revue sa marche et son développement à travers les siècles, après avoir suivi les opinions émises et les améliorations apportées par les deux conférences de La Haye, nous sommes arrivé au Pacte de la Société des Nations.

Comme toute chose nouvelle et grande, la Société des Nations est sujette à des critiques aussi nombreuses que contradictoires. On la critique pour ce qu'elle fait et pour ce qu'elle ne fait pas.

Des admirateurs plus enthousiastes qu'avertis ont cru voir dans la Société des Nations un *deus ex machina* qui en toutes circonstances fera régner la paix dans la justice et brisera de sa seule autorité tous les conflits menaçants. Ces tâches démesurées qu'on entend lui imposer et ces espoirs immenses qu'on suscite imprudemment, ne font que vouer la Société des Nations à des échecs retentissants.

Il est au-dessus des forces humaines de maintenir partout une juste paix et d'abolir à jamais la guerre dévastatrice. Le mécanisme de la Société des Nations est encore assez

faible à cause des faiblesses de la nature humaine et des défaillances intellectuelles et morales des gouvernements et des peuples.

Si la Société des Nations n'est pas en mesure de calmer toutes les angoisses et de réaliser tous les espoirs, elle garde bien sa valeur dans l'œuvre de la Paix. Elle institue un moyen de collaboration constante entre les nations, elle organise une sorte de conférence permanente, pour étudier et discuter les affaires publiques du monde, pour régler pacifiquement tous les conflits qui pourront surgir à l'avenir, et enfin pour veiller au maintien des bonnes relations internationales des Etats.

Aux moyens pacifiques déjà existants, voies diplomatiques, bons offices, médiation, arbitrage, juridictions internationales, créés et perfectionnés par les conférences de La Haye en 1899 et 1907, le Pacte ajoute encore, et c'est là son grand mérite, la Cour de Justice internationale, une institution nouvelle, un tribunal permanent. Son autorité est encore modeste, et malgré l'efficacité des sanctions prévues par le Pacte, son application est encore restreinte. Sa compétence n'est pas obligatoire, le Pacte s'en remettant, dans la majorité des cas, à la volonté des parties.

En effet aujourd'hui, il est fort douteux que les Etats soient disposés à remettre à la cour de justice leurs litiges sérieux et de consentir de leur propre gré à exécuter une décision juridique, quand il s'agit de leurs intérêts supérieurs ou de leur dignité nationale.

Il est certain que l'établissement de cette juridiction mondiale obligatoire serait en quelque sorte la suppression de la guerre; mais il est bien probable que les Etats n'y souscriront jamais. En effet, dans l'état actuel du monde, et spécialement de l'Europe, avec ces armements que tous ces Etats, les plus grands comme les plus petits, poussent à outrance; avec ces millions d'hommes maintenus sous les drapeaux; avec ces charges militaires écrasantes qu'on supporte quand même et qu'on augmente tous les jours, lorsque ceux-là mêmes qui parlent de droit et de la force du droit, sont cependant convaincus qu'en définitive ce sera toujours le canon qui aura le dernier mot, — dans ces conditions parler de paix perpétuelle nous semble, au moins, une contradiction.

C'est pourquoi il faut accepter et développer l'usage des solutions qui, comme la médiation, ne sont pas strictement juridiques.

La médiation s'était révélée comme un instrument de paix des plus précieux. Par l'élasticité qu'elle présente, par sa facilité à embrasser tous les genres de conflits, même ceux qui mettent en jeu l'honneur ou les intérêts vitaux, par son extrême souplesse qui permet de l'adapter aux circonstances particulières de chaque espèce et de varier indéfiniment la forme de son action, la médiation peut parfois réussir là où d'autres moyens d'action échoueraient. Par sa discrétion et sa souplesse toutes diplomatiques, elle peut utilement ménager les susceptibilités des souverainetés dont elle fait opportunément fléchir les volontés sans les briser.

Nous ne prétendons pas cependant, en prônant la médiation, assurer à la paix une existence perpétuelle. Nous voulons seulement lui assurer une existence durable, en obligeant les Etats à résoudre pacifiquement la plupart de leurs différends.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur
de l'Académie de Paris :
ROUSSY.

VU :

Le Président :
GEOUFFRE DE LA PRADELLE.

VU :

Le Doyen :
RIPERT.

Bibliographie

- BLUNTSCHLI. — *Le Droit international codifié.*
- BONFILS-FAUCHILLE. — *Droit international public.*
- CALVO (Charles). — *Droit international* (1888).
- CARNAZZA-AMARI. — *Traité de droit international public en temps de paix.*
- DE CLERCQ. — *Recueil de Traités de la France.*
- DUDLEY FIELD (David). — *Projet d'un Code international.*
- DUPUIS (Charles). — Conférences de l'année 1928-1929 : *Les grands système de politique internationale.* — *Cours du Droit des Gens*, 1937-1938.
- DE FLASSAN. — *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française.*
- ETREMOFF (Jean). — L'organisation de la médiation (*Revue de Droit International et de Législation comparée*, 1925). — La Conciliation Internationale, *Recueil de l'Académie de Droit International*, vol. III, t. XVIII, 1927.
- FIGE (Pasquale). — *Droit international codifié* (1890).
- FUNCK-BRENTANO ET SOREL. — *Précis du Droit des Gens* (1887).
- GRALINSKI (Z.). — *Le règlement pacifique obligatoire des différends internationaux suivant le Pacte de la Société des Nations*, Paris, 1925.
- GROTIUS (Hugues). — *Le droit de la guerre et de la paix.*
- HOLJER (O.). — *La solution pacifique des différends internationaux*, Paris, 1925.
- *Le Pacte de la Société des Nations*, Paris, 1926.

- HAUTEFEUILLE (L.-B.). — *Des droits et des devoirs des nations neutres*.
- HEFFTER (A.-G.). — *Droit international de l'Europe* (1873).
- HUBNER. — *De la saisie des bâtiments neutres*.
- LAPRADELLE (G. de). — *Revue générale de Droit international public*, t. VI (1899).
- *Cours de droit international public*, 1919-1920.
- LÉMONON. — *La seconde Conférence de la Paix* (1908).
- LAURENT (F.). — *Etudes sur l'histoire de l'humanité*.
- LA BARRA (F. de). — *La médiation et la conciliation internationales* ; Recueil de l'Académie de Droit international, vol. I^{er}, t. 1, 1923.
- LE FUR (Louis). — *Précis de droit international public*, 1937.
- MARTIN (Henri). — *Histoire de France* (1865).
- MARTENS (Ch. de). — *Manuel diplomatique*, Paris, 1822. (
- MARTENS (G. F. de). — *Traité de droit international*.
- MARIGNHAC. — *Traité théorique et pratique d'arbitrage international* (1895).
- NYS (Ernest). — *Les origines du droit international*.
- PILLET (A.). — *La cause de la Paix et les deux Conférences de La Haye* (1908).
- PRADIER-FODÉRÉ. — *Le droit des Gens*.
- PIÉDELIÈVRE. — *Précis de droit international public*.
- POLITIS (N.). — *L'avenir de la médiation*, *Revue générale de droit international public*, t. XVII.
- FUFENDORF. — *Le droit de la Nature et des Gens*.
- RIVIER (Alph.). — *Droit des Gens* (1896).
- RENAULT (L.). — *Les deux Conférences de La Haye* (Recueil des textes arrêtés), (1909).
- REVON (M.). — *L'arbitrage international* (1892).
- ROUARD DE CARD. — *L'arbitrage international* (1877).
- *Les destinées de l'arbitrage international depuis la sentence rendue par le tribunal de Genève* (1892).

SAINT-SEINE (Arnold de). — *La conciliation internationale*, 1930.

SCELLE (Georges). — *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix* (1919).

TRAVERS TWISS. — *Le droit des gens*.

KAMAROWSKI. — *Le tribunal international* (1887).

VATTEL. — *Droit des Gens* (1863).

WHEATON. — *Eléments du Droit international*.

WEISS (A.). — *Le droit Fétial et les Fétiaux à Rome*, 1883.

YEPES (Y. M.) et PEREIRA DA SILVA. — *Commentaire théorique et pratique du Pacte de la Société des Nations*, 1935.

La Conférence de 1899 (La Haye).

Les documents diplomatiques de la seconde conférence de 1907.

Actes et documents de la Seconde Conférence.

Table des Matières

INTRODUCTION	1
--------------------	---

PREMIERE PARTIE

THÉORIE DE LA MÉDIATION

CHAPITRE PREMIER. — Caractères généraux de la médiation	5
CHAPITRE II. — Le médiateur	11
CHAPITRE III. — Les parties contendantes	23
CHAPITRE IV. — Comparaison de la médiation avec les bons offices	27
1. Ressemblances et la confusion.	
2. Différence entre médiation et bons offices.	
CHAPITRE V. — Comparaison de la médiation avec l'arbitrage	41
1. Ressemblances.	
2. Différences entre médiation et arbitrage.	
CHAPITRE VI. — Différences entre la médiation et l'intervention	59
CHAPITRE VII. — Différences entre médiation et conciliation	65
CHAPITRE VIII. — La médiation est offerte ou demandée ..	71

CHAPITRE IX. — La médiation peut résulter de conventions antérieures. La médiation obligatoire	79
CHAPITRE X. — La médiation individuelle et la médiation collective	87
CHAPITRE XI. — Etendue de la médiation	99
CHAPITRE XII. — Y a-t-il un devoir pour les Etats neutres d'offrir leur médiation	109
CHAPITRE XIII. — Les Etats ont-ils le droit d'imposer leur médiation	119
CHAPITRE XIV. — La médiation armée	123
CHAPITRE XV. — La valeur de la médiation	129

DEUXIEME PARTIE

L'ÉVOLUTION DE LA MÉDIATION

CHAPITRE PREMIER. — Le traité de Paris du 30 mars 1856 et le XXIII ^e protocole du congrès de Paris du 14 avril 1856	157
CHAPITRE II. — L'acte général de Berlin du 26 février 1885	167
CHAPITRE III. — La médiation à La Haye	173
1. La première conférence de La Haye (1899).	
2. La seconde conférence de La Haye de 1907.	
CHAPITRE IV. — La médiation dans le Pacte de la Société des Nations	217
CONCLUSION	233
BIBLIOGRAPHIE	237

ACHEVÉ D'IMPRIMER LE 8 MAI 1939
PAR LES PRESSES MODERNES
96, GALERIE BEAUJOLAIS — PALAIS-ROYAL
PARIS (1^{re})

